Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

# 34 264 Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het toekomstbestendig maken van de publieke mediadienst

**Nr. 3**

## MEMORIE VAN TOELICHTING

### Algemeen

### 1. Naar een toekomstbestendige publieke omroep

Dit wetsvoorstel heeft tot doel het publieke mediabestel toekomstbestendig te maken. De voorgestelde maatregelen moeten leiden tot scherpere keuzes, sterkere creatieve competitie en meer gezamenlijkheid in het uitvoeren van de publieke taak. Dat is nodig vanwege de grote veranderingen die zich afspelen in de mediasector, waaronder de sterke toename van het media-aanbod dat beschikbaar is voor het publiek. Zowel de landelijke als de regionale publieke media-instellingen zijn nu niet slagvaardig genoeg om met deze veranderingen mee te gaan. Wanneer het bestel onveranderd blijft, zullen zij hun relevantie steeds verder verliezen. In dit wetsvoorstel wordt de media-opdracht aangescherpt: de publieke functies zijn voortaan informatie, cultuur en educatie. Amusement is daarmee niet langer een kerntaak van de publieke omroep. Wel kan amusement worden ingezet als middel om een informatief, cultureel of educatief doel te bereiken of een breed en divers publiek te trekken en te binden zodat deze doelen onder de aandacht worden gebracht. Het publieke aanbod moet voldoen aan publieke waarden. Verder zorgt dit wetsvoorstel ervoor dat de landelijke en regionale publieke media-instellingen de instrumenten en de ruimte krijgen om in de veranderende mediasector de vernieuwde publieke mediaopdracht uit te voeren. De maatregelen in dit wetsvoorstel vloeien voort uit de brief over de toekomst van het mediabeleid die op 13 oktober 2014 aan de Tweede Kamer is gestuurd (hierna: visiebrief).[1] In hoofdstuk 2 wordt een kort overzicht gegeven van de maatregelen, die in de verdere hoofdstukken worden uitgewerkt.

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke invloed de veranderingen in de mediasector hebben op de rol en het functioneren van het publieke mediabestel. Vervolgens wordt toegelicht waarom het, ondanks de enorme toename van het media-aanbod op de markt, belangrijk is dat er

[1] Kamerstukken II 2014/15, 32 827, nr. 67.

kst-34264-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

een publieke omroep is. Ook wordt beschreven welke stappen er eerder door de regering zijn gezet om het publieke mediabestel te moderniseren. Als laatste wordt de urgentie toegelicht om de maatregelen in dit wetsvoorstel snel in te voeren.

*Veranderend medialandschap*

Het landschap waarin media – televisie, radio, kranten en internet – opereren, verandert razendsnel. Ten eerste is het gebruik van media de afgelopen jaren ingrijpend veranderd. De opkomst van (snel) mobiel internet en het succes van apparaten als tablets en smartphones geeft het publiek altijd en overal toegang tot media. Televisiekijken neemt nog steeds een belangrijke plaats in, maar kijkpatronen verschuiven zichtbaar.[2] Zeker onder jongeren, waar uitgesteld kijken (vaak via internet) al bijna 30% van hun totale kijktijd beslaat. Ten tweede wordt de mediamarkt steeds groter en complexer. Enerzijds door verregaande digitalisering, globalisering en convergentie. Anderzijds door de komst van grote internationale spelers op de Nederlandse markt, die door hun omvang en financiële slagkracht in staat zijn snel te innoveren en hun positie in de markt te bestendigen. Deze ontwikkelingen zijn zeer relevant voor een klein taalgebied en specifieke mediamarkt als Nederland. Ten derde veranderen distributiemethodes fundamenteel. Programma's bereiken het publiek meer en meer via het internet en minder via traditionele omroepnetwerken. Door digitalisering is er meer ruimte voor doorgifte van diensten, waardoor distributieschaarste steeds minder een probleem is. Ook het onderscheid tussen content-aanbieders en distributeurs verdwijnt snel. Zo is Netflix niet alleen een directe concurrent van de Nederlandse publieke en commerciële omroepen, maar ook van de Nederlandse distributeurs en productiehuizen. Ten slotte neemt het media-aanbod exponentieel toe. Het publiek consumeert anno 2015 een keur aan (internationale) dramaseries, films, nieuws, sport, documentaires, et cetera dat afkomstig is van steeds meer verschillende bronnen in binnen- en buitenland. Het wordt voor mediaorganisaties nog belangrijker om onderscheidend te zijn met unieke content, vanwege de toename aan aanbod en afzetroutes. Een veelgehoorde zorg is dat kwalitatief hoogwaardig Nederlands aanbod in het gedrang komt, doordat het niet langer vindbaar is of, erger nog, in zijn geheel niet meer wordt geproduceerd. Anderen wijzen juist op de nieuwe kansen en de mogelijkheden voor samenwerking, ook tussen de publieke omroep en internationale spelers.

De onvoorspelbaarheid en snelheid van ontwikkelingen dwingt partijen zich constant aan te passen aan nieuwe situaties. De veranderingen in de mediasector hebben veel invloed op het publieke mediabestel.

*Bestaansrecht van het publieke mediabestel*

De ontwikkelingen in de mediasector roepen vragen op over het bestaansrecht van de publieke omroep. Er is zo veel te kiezen voor het publiek. Ook commerciële omroepen maken content met een publiek karakter. Worden de publieke functies en waarden, ook zonder tussenkomst van de publieke mediaorganisaties, niet al voldoende vertegenwoordigd in het huidige aanbod? Leveren de vele private aanbieders geen pluriform, gevarieerd en kwalitatief hoogstaand media-aanbod dat een evenwichtig beeld van de samenleving geeft en de diversiteit aan overtuigingen, opvattingen en

---

[2] Sonck, N., S. Pennekamp en F. Kok (2014). Media:tijd 2014. Amsterdam/Den Haag: NLO, NOM, SKO / SCP. De gemiddelde Nederlander besteedt bijna 3,5 uur per dag aan media als hoofdactiviteit en in combinatie met andere bezigheden is de totale tijd die we aan media besteden ruim 8,5 uur per dag.

interesses weerspiegelt? Of is het juist door de toenemende diversiteit aan media-aanbod extra belangrijk dat de publieke omroep als betrouwbare en verbindende factor kan fungeren? Welke rol is er in deze tijd nog voor een publieke omroep?

De regering ziet een blijvend belang voor een publiek mediabestel. Wel heeft het groeiende aanbod effect op de invulling van de publieke taak. Aan de ene kant is het belang van een publieke omroep groter geworden, bijvoorbeeld door een betrouwbare nieuwsvoorziening te bieden in het enorme aanbod aan informatie. Aan de andere kant moet de publieke omroep zich meer bewust zijn van het aanbod dat al tot stand komt.

Het publieke mediabestel blijft ondanks deze veranderingen in het medialandschap een belangrijke pijler in het mediabeleid. Nu en in de toekomst. Ten eerste is er, hoewel er veel aanbod is, content die niet of slechts in geringe mate op de markt tot stand komt en wél een publieke functie heeft. Het gaat daarbij onder andere om informatieve en culturele programmering, hoogwaardig drama of educatieve (kinder)programmering. Ten tweede is de publieke omroep één van de cultuurdragers in Nederland. Hij maakt aanbod in de Nederlandse taal en vanuit de Nederlandse cultuur voor alle leeftijden en verschillende bevolkingsgroepen. De publieke omroep heeft zo een verbindende en verrijkende rol in onze samenleving. Ten derde is het belangrijk dat er media-aanbod is waar mensen op kunnen vertrouwen. Het is belangrijk dat er een informatievoorziening is waarvan zeker is dat deze onafhankelijk is gemaakt. Onafhankelijk van inmenging van overheden, bedrijven en belangenorganisaties. Met nieuws, opinie en debat vanuit verschillende perspectieven en het uitvoeren van onderzoeksjournalistiek, vervult de publieke omroep een waakhondfunctie in de samenleving. De publieke mediadienst draagt ook in brede zin bij aan de kwaliteit van de journalistieke informatievoorziening. Door verdieping en het hanteren van hoge kwaliteitsstandaarden zet de publieke omroep een benchmark in betrouwbare kwaliteitsjournalistiek.[3] Het NOS Journaal en het RTL Nieuws prikkelen elkaar en maken elkaar sterker. Ten vierde is de publieke omroep in staat om programmatische innovatieve ideeën uit te werken en een kans te geven zonder de directe druk van de markt.[4] De publieke omroep kan zo marktversterkend werken en een normstellende invloed hebben.

*Stappen voor een toekomstbestendig publiek mediabestel*

Om er voor te zorgen dat het publieke mediabestel zijn maatschappelijke rol ook in de toekomst goed kan blijven vervullen, heeft de regering aangekondigd in drie stappen het publieke mediabestel te moderniseren en daarmee toekomstbestendig te maken.[5]

1. De eerste stap naar modernisering van het bestel is gezet door de vermindering van het aantal omroeporganisaties van 21 naar 8 in de Wet van 6 november 2013 tot wijziging van de Mediawet 2008 teneinde het stelsel van de landelijke publieke omroep te moderniseren (Stb. 454; hierna: Moderniseringswet). Door bundeling van omroeporganisaties, betere samenwerking en gewijzigde budgetsystematiek is de publieke omroep in staat gesteld met minder geld efficiënt en slagvaardig zijn werk te blijven doen.
2. De tweede stap bestond uit enkele financiële maatregelen. Op voorstel van de regering is het budget van de regionale omroepen overgehe-

[3] Stephen Cushion, «The Democratic Value of News: Why Public Service Media Matters», 2012.
[4] Saskia Welschen, «Legitimering en taakopdracht van de publieke mediadienst» uit het rapport van de Raad voor cultuur, «De tijd staat open», 2014.
[5] Kamerstukken II 2012/13, 33 400, nr. 29.

veld van de provincie naar het Rijk. Ook is een aanvullende bezuiniging doorgevoerd van € 50 miljoen bovenop een bezuiniging van € 200 miljoen uit het kabinet-Rutte I.

3. Met dit wetsvoorstel zet de regering de derde stap: het bepalen van de richting die nodig is om het publieke mediabestel toekomstbestendig te maken. De visie die aan dit wetsvoorstel ten grondslag ligt, is uitgewerkt in de visiebrief. Het adviesrapport «De tijd staat open» van de Raad voor cultuur vormde een belangrijke inspiratiebron.[6]

Met de eerste twee stappen heeft de regering de noodzakelijke bestuurlijke randvoorwaarden gecreëerd voor een efficiënter en effectiever publiek bestel en het realiseren van de opgelegde bezuinigingen. Er is een rankere organisatie ontstaan die slagvaardiger kan opereren en die de (bestuurlijke) basis vormt voor het toekomstbestendig maken van het omroepbestel.

De derde stap is mede nodig, omdat het bestel, nog gebreken vertoont. De publieke omroep is niet onderscheidend en herkenbaar genoeg in het overvolle aanbod. Hij slaagt er niet voldoende in om jongere generaties te bereiken. Te zeer wordt nog de pluriformiteit van de programma's bepaald door de identiteit en visie van de omroeporganisaties, terwijl daarbuiten een veelheid aan maatschappelijke en culturele stromingen is, die ook in het aanbod vertegenwoordigd zou moeten zijn. Individuele belangen van omroeporganisaties gaan nog te veel boven een goede, gezamenlijke programmering, en daar heeft het creatieve proces onder te leiden. En in de regio komt de noodzakelijke vernieuwing moeizaam van de grond, vanwege de dertien zelfstandige en niet altijd goed samenwerkende omroepen. Ook de betrokkenheid van het publiek, de transparantie en de publieke verantwoording laten te wensen over. En innovatie en talentontwikkeling krijgen niet de juiste prioriteit. Kortom, zonder een koersverandering en een duidelijker koers is de toekomst van de publieke omroep alles behalve rooskleurig.

De regering acht de richting die zij kiest in dit voorstel tot wijziging van de Mediawet 2008 (hierna: de Mediawet) van essentieel belang voor een relevant en invloedrijk publiek mediabestel in de toekomst. Het doel van de wetswijzigingen is een publieke omroep te creëren die publiek aan zich bindt met een uitgesproken publieke programmering en zich daarmee veel beter onderscheidt van andere media-aanbieders. Het moet een slagvaardige publieke omroep zijn, waarin creatieve competitie leidend is en de NPO en omroepen werken vanuit één gezamenlijke visie.

De regering streeft naar invoering van de maatregelen uit dit wetsvoorstel per 1 januari 2016. De snelle invoering is nodig, gelet op de snelheid van de eerder geschetste veranderingen in het medialandschap. 1 januari 2016 is ook de datum waarop de concessie- en erkenningperiode 2016–2020 van de NPO en de landelijke omroeporganisaties begint. Dit is de periode waarover een nieuwe prestatieovereenkomst wordt gesloten, met kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen. De regering wil het moment van 1 januari 2016 gebruiken om de publieke omroep in de nieuwe beleidsperiode direct te laten werken binnen de kaders van de geactualiseerde Mediawet. Daarnaast loopt de inwerkingtreding van de wijzigingen uit dit wetsvoorstel dan synchroon met de toepassing per 1 januari 2016 van een deel van de bepalingen uit de Moderniseringswet. Verder zijn de maatregelen voor de regionale publieke omroep al in 2016 nodig om de besparing van € 17 miljoen met ingang van 2017 te kunnen bereiken en de in de regio benodigde bestuurlijke slagvaardigheid en samenwerking tot stand te brengen.

---

[6] Raad voor cultuur, «De tijd staat open», 2014.

## 2. Kort overzicht van de maatregelen

*Naar een onderscheidende publieke omroep*

De huidige wettelijke opdracht aan de publieke omroep geeft onvoldoende richting aan wat de publieke omroep wel of niet zou moeten doen en maken. De huidige opdracht is zo ruim dat vrijwel elk programma en genre kan voldoen, terwijl niet al het aanbod publieke waarde heeft. Ook komt er al veel aanbod op de markt tot stand.

Daarom wordt in het voorliggende wetsvoorstel de publieke mediaopdracht vernieuwd. De opdracht wordt: het verzorgen van media-aanbod op het terrein van informatie, cultuur en educatie. Innovatie van het media-aanbod en talentontwikkeling moeten meer aandacht krijgen. Vermaak vervalt als specifiek doel op zich. Dat betekent niet dat vermaak vanaf nu taboe is. Vermaak is alleen geoorloofd als het ten dienste van een publieke functie staat, dat wil zeggen als middel om een bepaald educatief, informatief of cultureel doel te bereiken of om een breed en divers publiek te trekken en te binden zodat deze doelen onder de aandacht worden gebracht. Het aanbod moet daarnaast voldoen aan publieke waarden. De NPO krijgt de opdracht meer verantwoording af te leggen aan het publiek over de keuzes die zij maakt.
Nadere toelichting wordt gegeven in hoofdstuk 3 en paragraaf 6.2.

*Meer openheid, pluriformiteit en creatieve competitie*

Kwaliteit en creatieve competitie moeten leidend zijn in de programmatische keuzes van de publieke omroep. Dit is nu onvoldoende het geval. Op dit moment is de programmering nog te veel een compromis, waarbij individuele belangen van omroeporganisaties een optimale publieke programmering in de weg staan. Creativiteit buiten het publieke bestel blijft te vaak onbenut doordat externe partijen alleen toegang tot het bestel hebben via de omroeporganisaties, terwijl zij de pluriformiteit van de programmering kunnen vergroten. Ook verhinderen wettelijke garanties nog te vaak dat noodzakelijke programmatische keuzes gemaakt kunnen worden.

Daarom vergroot dit wetsvoorstel de toegang van externe partijen tot het publieke mediabestel. Ook anderen dan erkende omroepen moeten met een idee, programmaformat of concreet product bij de NPO terecht kunnen. De NPO kan vanaf 2016 zelf dergelijke programmavoorstellen beoordelen en binnen het publieke bestel laten verzorgen. Vanzelfsprekend moet het daarbij wel gaan om voorstellen met een uitgesproken publiek karakter. Omroepen blijven de verzorgers van het media-aanbod. Wel worden in het voorliggende wetsvoorstel de zendtijd- en plaatsingsgaranties van omroeporganisaties geschrapt. De huidige garanties staan een optimale programmering nog te veel in de weg. Programma's krijgen namelijk soms enkel een plaats om te voldoen aan formele afspraken met omroepen en niet om de kwaliteit van de programmering als geheel te verbeteren. Een nieuwe kwalitatieve bepaling borgt de koppeling tussen garantiebudget en ruimte op aanbodkanalen voor media-aanbod van de omroeporganisaties. Omroeporganisaties blijven de NPO in redacties bijstaan bij het coördineren van het media-aanbod. Er wordt in dit wetsvoorstel wel de ruimte gegeven om de redacties anders in te richten, waardoor de introductie van genrecoördinatoren mogelijk is. Hierdoor kan de NPO beter vanuit een duidelijke visie op de inhoud programmeren op alle verschillende platforms.
Nadere toelichting wordt gegeven in hoofdstuk 4.

*Meer gemeenschappelijkheid en herkenbaarheid publieke omroep*

In het huidige, snel veranderende medialandschap is een flexibele en slagvaardige publieke omroep essentieel. Een omroep die vanuit één gezamenlijke strategie kansen pakt die veranderingen in de sector met zich meebrengen, maar ook gezamenlijk en voortvarend de uitdagingen aangaat. Die eenheid komt nu onvoldoende tot stand. Ook ontbreekt een overkoepelende strategie voor een evenwichtig publiek aanbod, het optimaal bereiken van verschillende publieksgroepen, en de platforms die ingezet worden.

Daarom wordt de positie van de NPO in dit wetsvoorstel gewijzigd van coördinatie- en samenwerkingsorgaan in sturings- en samenwerkingsorgaan van de landelijke publieke omroep. Zij bepaalt en bewaakt voortaan de koers van de gehele publieke omroep. Het proces van erkenningsbesluiten en het indienen van het concessiebeleidsplan wordt om deze reden in dit wetsvoorstel omgedraaid. In het vervolg dient de NPO eerst het concessiebeleidsplan in, waaraan de erkenningsaanvragen van de omroepen vervolgens worden getoetst. Ook worden in dit wetsvoorstel de taken en bevoegdheden van de NPO uitgebreid om meer te kunnen sturen. De NPO krijgt de taak om doelmatigheid te realiseren. Ook creëert de wetswijziging een wettelijke basis voor het centraal coördineren van het verwerven, beheren en gebruiken van rechten. Nadere toelichting wordt gegeven in hoofdstuk 5.

*Nieuwe verhoudingen in het bestel*

De grotere, sturende rol van de NPO en de bevoegdheden die zij in dit wetsvoorstel krijgt, vragen om een kritische blik op de checks & balances in het bestel. Bij haar keuzes moet de NPO namelijk de verschillende belangen zo goed mogelijk wegen. Ook is het belangrijk dat zeggenschap niet bij een of slechts enkele personen ligt en moet er goed toezicht worden gehouden op de keuzes van de NPO. Als laatste is het ook van belang dat de keuzes van de NPO gelegitimeerd zijn.

Daarom wordt in dit wetsvoorstel de taak van de raad van toezicht van de NPO verbreed en wordt zijn positie verstevigd. Meer nadruk wordt gelegd op de toezichttaak ten aanzien van de uitvoering van de publieke mediaopdracht. Hierbij handelt de raad vanuit het publieke belang. Verder krijgt de NPO de taak om zorg te dragen voor de betrokkenheid van het publiek bij de invulling van het media-aanbod. Door het publiek te betrekken bij strategische keuzes en verantwoording af te leggen over het beleid en de programmering, zijn de keuzes beter gelegitimeerd. Verantwoording afleggen leidt ertoe dat de publieke omroep zich bewuster is van zijn publieke taak bij de keuzes die hij maakt. Dat is mede een belangrijke reden om de publieke omroep verantwoording af te laten leggen over programmakosten. Een publieke organisatie moet transparant zijn over de middelen die zij inzet.
Nadere toelichting wordt gegeven in hoofdstuk 6.

*Meer samenwerking binnen én met de regio*

De regionale omroepen staan voor grotendeels dezelfde uitdagingen als de landelijke publieke omroep. Ook voor hen is het medialandschap sterk veranderd. Tegelijk kent de regionale omroep sector zijn eigen dynamiek en uitdagingen. De regionale nieuwsvoorziening, vooral de kranten, staat al jaren onder druk. Advertentie-inkomsten lopen sterk terug en er is sprake van sterke vergrijzing en afname van het publiek. De regionale omroepen zullen zich moeten blijven versterken en profileren om zo een hoogwaardige regionaal media-aanbod te kunnen realiseren. Zij moeten

dit doen met behoud van de specifieke eigen regionale identiteit en cultuur. Het uiteindelijke doel is versterking van de regionale media functie voor de lokale en regionale democratie (waakhondfunctie) en het behoud van de regionale cultuur. Om te innoveren en in te spelen op de gezamenlijke uitdagingen, moet het mogelijk zijn om slagvaardiger besluiten te kunnen nemen. Er moet ook één aanspreekpunt zijn voor de landelijke omroep, overheden, het Commissariaat of distributeurs. Het versterken van de bestuurlijke positie van de regionale omroepen, inclusief de bijbehorende governance, bewerkstelligt dat en is bovendien nodig om te komen tot één gezamenlijke begrotings- en verantwoordings-cyclus en concessieperiode.

Met dit wetsvoorstel moderniseert de regering de regionale omroep en maakt deze meer toekomstbestendig. Het wetsvoorstel introduceert een wettelijke bestuurlijke organisatie voor de regionale omroepen: de Stichting Regionale Publieke Omroep (RPO). Deze stap zorgt direct voor meer bestuurlijke slagvaardigheid van de regionale omroepen. Er komt zo een wettelijk orgaan dat daadkrachtig centraal besluiten kan nemen voor de verandering waar de regionale omroepen voor staan, in het bijzonder de invulling van de besparing van € 17 miljoen per 1 januari 2017. De RPO krijgt de bevoegdheid om een gezamenlijk concessiebeleidsplan vast te stellen voor een gezamenlijke concessie per 1 januari 2017. Meer gezamenlijk beleid in de vorm van een wettelijk concessiebeleidsplan (samen met een gezamenlijke begroting en prestatieovereenkomst) draagt bij aan een meer efficiënte en effectieve inzet van mensen en middelen aan de kant van de omroepen. Tevens zorgt dit voor een betere benutting aan de kant van de aanbodkanalen van regionale omroepen door verbeterde uitwisseling van content zowel tussen de regionale omroepen onderling als met de landelijke publieke omroep.

In een volgend wetsvoorstel zullen de overige maatregelen voor de verdere modernisering van de regionale omroep worden uitgewerkt, zoals het vergroten van de efficiency en de samenwerking binnen de regio en met de landelijke omroep. De beoogde inwerkingtreding van die wetswijziging is per 1 januari 2017. In het onderhavige wetsvoorstel verandert de rol van de individuele regionale omroepen (in de huidige situatie de zendgemachtigden) niet. Verderop in deze toelichting wordt beschreven waarom de modernisering in twee opeenvolgende wetswijzigingen wordt geregeld.
Nadere toelichting wordt gegeven in hoofdstuk 7.

*Overige maatregelen*

Dit wetsvoorstel bevat nog enkele andere onderdelen. De bepalingen in de Mediawet die betrekking hebben op de Stichting Stimuleringsfonds Nederlandse culturele mediaproducties (hierna: Mediafonds) komen te vervallen. Verder wordt, bij wijze van technische verbetering, het gebruik van de termen programmakanaal en aanbodkanaal in de wet verduidelijkt, en ten slotte wordt de bevoegdheid van het Commissariaat voor de Media (hierna: Commissariaat) tot het opleggen van een last onder dwangsom uitgebreid met de situatie van overtreding van artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).
Nadere toelichting bij deze onderdelen wordt gegeven in hoofdstuk 8.

## 3. Naar een onderscheidende publieke omroep

De toename van de hoeveelheid content geeft het publiek de mogelijkheid om te kiezen uit een vrijwel oneindig media-aanbod, niet alleen op de televisiezenders van NPO, RTL of SBS, maar bijvoorbeeld ook via YouTube, Facebook, Dumpert, HBO of Netflix. Radio wordt niet alleen

meer geluisterd via de ether, maar steeds vaker ook via internet. In deze volle mediamarkt is het de taak van de publieke omroep om herkenbaar aanbod te maken met publieke (meer)waarde. Daarom wordt met dit wetsvoorstel de publieke mediaopdracht vernieuwd. Dit biedt de basis voor een sterkere inhoudelijke toetsing door de publieke omroep.

*3.1. Publieke mediaopdracht met publieke waarden*

De huidige opdracht aan de publieke media-instellingen geeft onvoldoende richting aan wat de publieke omroep wel of niet zou moeten doen. De opdracht is zo breed dat alle content hier onder kan vallen, terwijl scherpe keuzes nodig zijn, juist omdat de hoeveelheid content die voor het publiek beschikbaar is steeds groter wordt. Daarom wordt de taak van de publieke omroep in dit wetsvoorstel aangescherpt.

Hierna worden de verschillende wijzigingen in de publieke mediaopdracht toegelicht.

*Informatie, cultuur en educatie*

De wettelijke opdracht voor de publieke omroep gaat in de kern over informatie, cultuur en educatie. De publieke omroep moet media-aanbod bieden dat tot doel heeft een breed en divers publiek te bereiken waarbij de programmering van de publieke omroep informeert, bijdraagt aan educatie en raakt aan de culturele identiteit van de Nederlandse samenleving. Het aanbieden van programma's die alleen zijn gericht op plezier en vermaak is niet nodig om te voorzien in de democratische, sociale en culturele behoeften van het publiek. Programma's met amusement als doel op zich zijn geen kerntaak voor de publieke omroep. Daarom wordt het woord verstrooiing uit het eerste lid van de publieke mediaopdracht geschrapt.

De publieke omroep kan wel als middel amusementsprogramma's als zodanig programmeren om publiek te trekken naar de publieke programmering en hen zo te binden aan de publieke omroep met als doel hen naar informatie, educatie en cultuur te laten kijken en luisteren. Om dit ook in de wet tot uitdrukking te laten komen, wordt in het eerste lid een nieuw onderdeel a1 toegevoegd. De nieuwe bepaling bevat een tweeledige toepassing van amusement. Amusement mag worden gebruikt als middel om aansprekende programma's te maken met een informatieve, culturele of educatieve functie. Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van de bindende werking van amusement. Publieke programma's met een relatief hoog amusementsgehalte dienen om publiek te bereiken en vervolgens te verleiden om te kijken of luisteren naar informatieve, culturele of educatieve programmering. Ook in deze toepassing dient amusement dus uiteindelijk de publieke functies. De publieke omroep zal daarbij worden gevraagd in zijn verantwoording aan te tonen dat hun amusementsprogramma's en het daarmee bereikte publiek ook naar het overige aanbod van informatieve, educatieve en culturele aard kijkt en luistert.

*Herkenbaar met publieke waarden*

De aanscherping van de terreinen waarop de publieke omroep aanbod verzorgt, is niet de enige manier waarop de programmering zich onderscheidt. Er zijn ook commerciële programma's met een publieke functie, zoals nieuws of programma's over maatschappelijke thema's. De programmering van de publieke omroep is onderscheidend als gevolg van het feit dat het aanbod voldoet aan publieke waarden. Deze publieke waarden zijn al opgenomen in de publieke mediaopdracht (artikel 2.1,

tweede lid, onder a t/m f). Het gaat dan bijvoorbeeld om de opdracht dat het media-aanbod van de publieke omroep pluriform, onafhankelijk, kwalitatief hoogwaardig en voor iedereen toegankelijk moet zijn. Ook heeft de publieke omroep de taak om in zijn programmering een evenwichtige representatie te bieden van alle bevolkingsgroepen. In dit wetsvoorstel wordt in de opdracht aan de publieke omroep, door een toevoeging aan de aanhef van artikel 2.1, tweede lid, expliciet genoemd dat dit publieke waarden zijn, dat de publieke omroep daaraan moet voldoen.

Dit laatste betekent dat de publieke omroep zich meer bewust moet zijn van zijn omgeving. De publieke omroep heeft de opdracht om een breed publiek te bereiken. Met programma's die een breed publiek aanspreken of juist gericht zijn op specifiekere of kleinere doelgroepen. Maar wél altijd met aanbod met publieke waarden dat van hoge kwaliteit is.

*Publiek media-aanbod*

Wat betekent de wijziging van de opdracht in dit wetsvoorstel concreet voor de publieke omroep? Door het informeren van het publiek, bij te dragen aan meningsvorming en maatschappelijk debat te stimuleren en faciliteren, kan de publieke omroep voldoen aan democratische, sociale en culturele behoeften van de inwoners van Nederland. Audiovisuele content is ook heel geschikt om interesse in en kennis over allerlei onderwerpen te vergroten, niet alleen bij de jeugd maar juist door al het publiek te stimuleren zich te blijven ontwikkelen. Ook biedt de publieke omroep een platform voor een veelheid aan verschillende stemmen en opvattingen in de samenleving. Door de Nederlandse cultuur, taal en identiteit te weerspiegelen en stimuleren, voorziet de publieke omroep in de culturele behoeften van de samenleving. Door verhalen te vertellen die leven in grote en kleine groepen in de samenleving en die inzicht bieden in de gewoonten en overtuigingen van de inwoners van ons land en mensen wereldwijd. Ook maakt de publieke omroep kunst en cultuur toegankelijk voor een breed publiek. De publieke omroep is daarnaast een vormgever van cultuur. Door het produceren van kwalitatief hoogwaardige, originele culturele producties, stimuleert hij de culturele sector, biedt talent een kans en zorgt voor vernieuwing.

*3.2. Innovatie van het media-aanbod en talentontwikkeling*

Innovatie van het media-aanbod wordt nadrukkelijker een opdracht voor de publieke omroep in dit wetsvoorstel. Programmatische innovatie, zoals vernieuwende formats en programma-ideeën, draagt bij aan de pluriformiteit en onderscheidendheid van de publieke omroep. Natuurlijk komt er ook programmatische innovatie in de markt tot stand. De publieke omroep heeft echter de ruimte om zonder druk van de markt vernieuwende formats en programma's te ontwikkelen. Door de publieke financiering kan hij zich, meer dan commerciële partijen, veroorloven om risico's te nemen en innovatief te zijn. Zo komen producties tot stand die anders niet of nauwelijks van de grond komen. Als deze formats en programma-ideeën zich eenmaal bewezen hebben, kan ook de markt hiervan profiteren. De publieke omroep kan zo marktversterkend werken en fungeren als aanjager van programmatische innovatie van de audiovisuele sector.

Een onderdeel van deze opdracht aan de publieke omroep is talentontwikkeling. Het geven van kansen aan talenten en hen helpen om zich verder te ontwikkelen, draagt nadrukkelijk bij aan het innovatieve karakter van de publieke omroep. Daarbij is het van wezenlijk belang dat talenten de ruimte krijgen om te experimenteren en zonder druk van de markt hun

ideeën door te ontwikkelen. Het bieden van deze vrije ruimte en ondersteuning voor talenten is een speerpunt van het Mediafonds. Omdat de regering het Mediafonds per 1 januari 2017 opheft, is het extra van belang dat de publieke omroep aandacht besteed aan innovatie van het media-aanbod en – als onderdeel daarvan – talentontwikkeling.

*3.3. Onderscheidend op alle platforms*

De snelle veranderingen in het mediagebruik en in de ontwikkeling en het gebruik van nieuwe platforms dwingt de publieke omroep om flexibel te blijven. Hiervoor moet de publieke omroep de manier waarop hij zijn aanbod bij het publiek brengt, aan laten sluiten bij het huidige en toekomstige mediagebruik. Dat betekent dat er niet alleen aanbod is voor de algemene programmakanalen op radio en televisie, maar dat hij meer kanalen op verschillende platforms moet kunnen benutten om zijn publieke taak te vervullen. Bijvoorbeeld door on-demand diensten en apps te gebruiken of nieuwe, toekomstige platforms. Daarom wordt in de publieke media-opdracht het benutten van de mogelijkheden van nieuwe media- en verspreidingstechnieken meer benadrukt, door deze taak te verplaatsen naar de kern van de opdracht. De veranderingen in het mediagebruik vragen een platform-overstijgende strategie van de publieke omroep. Geen afgebakende strategie per zender of omroep, maar juist een strategie waarbij de combinatie van verschillende aanbodkanalen wordt benut om het publiek zo goed mogelijk te bereiken (zie hoofdstuk 5.4 over distributie).

De publieke omroep kan naast het maken, coproduceren of aankopen van aanbod, ook verwijzen naar ander aanbod dat volgens de publieke omroep van publieke waarde is.[7] Het gidsen van het publiek naar deze content is ook een manier om de publieke taak uit te voeren. Dit kan bijvoorbeeld aanbod van regionale of lokale omroepen zijn, maar ook programma's van buitenlandse publieke omroepen, aanbod dat alleen non-lineair beschikbaar is of ander aanbod met publieke meerwaarde. Juist de nieuwe platforms bieden hiervoor een kans.

De publieke omroep kan op alle platforms aanwezig kan zijn, maar voor al het aanbod geldt dat het moet voldoen aan publieke waarden en zich daarmee onderscheidt. Dat moet ook door de publieke omroep worden getoetst en verantwoord. De platforms en kanalen zijn een manier om dat aanbod met publieke waarden bij de kijker en luisteraar te krijgen. Hiervoor geldt op voorhand geen inperking, want de publieke omroep moet de platforms en kanalen kunnen gebruiken die aansluiten bij het mediagebruik van het publiek. Wel worden nieuwe aanbodkanalen getoetst volgens een uitgebreide, met de Europese Commissie afgesproken openbare en transparante procedure.[8] Deze toets verplicht de publieke omroep steeds nadrukkelijk te onderbouwen wat een nieuwe dienst bijdraagt aan de uitvoering van de publieke mediaopdracht. Het publieke belang wordt afgewogen tegen de onevenredig nadelige gevolgen ervan voor de markt. Als het publieke belang hier niet tegen opweegt, dan kan de nieuwe dienst niet of slechts in aangepaste vorm doorgaan. Hieraan wijzigt dit wetsvoorstel niets. De Tweede Kamer ontvangt nog een vergelijking van deze systematiek met die van andere Europese landen.

---

[7] Zie ook de aanbeveling over de gidsfunctie in Raad voor cultuur, «De Tijd Staat Open», 2014.

[8] Dit blijkt uit de beslissing van de Europese Commissie van 26 januari 2010 (met kenmerk C(2010)132, Steunmaatregel E 5/2005).

*3.4. Toetsing en verantwoording door de publieke omroep*

De opdracht aan de publieke omroep wordt dus op onderdelen gewijzigd. De publieke omroep heeft in Nederland een onafhankelijke positie ten opzichte van de commercie, de overheid en de politiek. Daarom moet juist de publieke omroep zelf de uitvoering van de publieke mediaopdracht bewaken en verantwoorden aan zijn belangrijkste stakeholder: het publiek. De NPO krijgt in dit wetsvoorstel dan ook de taak om ervoor zorg te dragen dat het publiek wordt betrokken. Deze taak is verder uitgewerkt in hoofdstuk 6.2. De bewaking en verantwoording van de publieke mediaopdracht, wordt in dit hoofdstuk echter al toegelicht.

*Toetsingskader NPO*

De NPO geeft uitvoering aan de publieke mediaopdracht door de opdracht te vertalen in een toetsingskader voor de programmering. Het is nu al zo dat de NPO ten behoeve van haar coördinatietaak zorgt dat – en dus beoordeelt of – het aanbod past bij de publieke omroep en het profiel van het programmakanaal. Het is echter wenselijk de toetsing transparanter te maken. Daartoe wordt een kader opgesteld dat fungeert als hulpmiddel voor de publieke omroep om te beoordelen of het aanbod in overeenstemming is met de publieke mediaopdracht. Bij het publiek, maar ook bij onder meer programmamakers en experts kan op die manier worden nagegaan of zij deze waarden in het aanbod herkennen. De inzichten die de publieke omroep daarbij opdoet, kan hij gebruiken om keuzes te maken voor de nieuwe programmering. De publieke omroep gebruikt deze systematiek constant om het aanbod beter aan publieke waarden te laten voldoen en daarmee herkenbaar te laten zijn.

Ook kan de publieke omroep het toetsingskader gebruiken om te verantwoorden welke publieke waarden het aanbod vertegenwoordigt. De raad van bestuur van de NPO krijgt de taak om verantwoording af te leggen aan het publiek en de raad van toezicht heeft de taak om er op toe te zien dat dit ook in voldoende mate gebeurt. Daarnaast evalueert de publieke omroep regelmatig de uitvoering van de publieke mediaopdracht. Op grond van de Mediawet rapporteert een evaluatiecommissie elke vijf jaar over de uitvoering van de publieke mediaopdracht, de mate waarin het media-aanbod tegemoet komt aan de interesses en inzichten van het publiek en de wijze waarop omroeporganisaties een bijdrage hebben geleverd.[9]De commissie doet aanbevelingen en brengt een rapport uit dat openbaar wordt gemaakt.

*Rapportage prestatieafspraken*

De NPO werkt de publieke mediaopdracht uit in het concessiebeleidsplan. Mede op basis van dit plan sluiten de Minister van OCW en de NPO een prestatieovereenkomst. Dit blijft zo. De voorgestelde wijziging van de publieke mediaopdracht wordt uitgewerkt in de prestatieafspraken 2016–2020. De NPO rapporteert jaarlijks over de naleving van de prestatieafspraken in de Terugblik.

[9] De leden van de evaluatiecommissie worden op voordracht van de raad van bestuur benoemd door de raad van toezicht, gehoord de Minister. De opdracht aan de evaluatiecommissie ligt vast in de Mediawet en kan worden aangevuld met andere onderwerpen die zijn opgenomen in het besluit tot instelling van de commissie of die door de Minister zijn aangegeven. Zie de artikelen 2.184 t/m 2.188 Mediawet.

## 4. Meer openheid, pluriformiteit en creatieve competitie

Creatieve competitie die leidt tot een zo hoog mogelijke kwaliteit: dat moet leidend zijn in de programmatische keuzes van de publieke omroep. Dit is nu onvoldoende het geval. De optelsom van de programma's die de omroepen vanuit hun eigen missie maken, leidt niet automatisch tot een optimale programmering. Er zijn scherpere besluiten nodig over de samenstelling van het media-aanbod over alle platforms heen. Dit wordt ook door de NPO en omroepen zelf geconstateerd.[10] Wettelijke zendtijdgaranties verhinderen nog te vaak dat noodzakelijke programmatische keuzes gemaakt kunnen worden. Ook blijft creativiteit buiten het publieke bestel onbenut doordat externe partijen alleen toegang hebben via de omroeporganisaties. Die maken eigen, individuele afwegingen. Externe partijen kunnen juist ook de pluriformiteit van de programmering als geheel vergroten. De creatieve competitie en de pluriformiteit binnen het bestel worden vergroot door externe partijen directe toegang te geven tot de NPO en door een aantal garanties voor omroeporganisaties uit de Mediawet te schrappen. Ook biedt het wetsvoorstel de ruimte voor de introductie van genrecoördinatoren en het beter programmeren over de verschillende platforms.

### *4.1. Vergroten toegang van externe partijen tot het bestel*

Het mediabestel wordt opengesteld voor andere partijen dan de huidige landelijke publieke media-instellingen met een (voorlopige) erkenning. De openheid vernieuwt het bestel en zorgt voor meer pluriformiteit en creativiteit. Het stimuleert ondernemerschap en biedt kansen voor meer innovatie bij de publieke omroep. In het huidige bestel is de programmering tot op heden afhankelijk van de programmatische identiteit en keuzes van de omroepen. Het voordeel is dat er op deze manier een pluriform aanbod tot stand komt op basis van de som van de identiteit en missies van omroeporganisaties. Het aanbod wordt echter ook beperkt door het feit dat partijen buiten het bestel alleen via de omroeporganisaties bij kunnen dragen aan de programmering. Een omroep biedt nu hoofdzakelijk programmavoorstellen aan die bij zijn missie en identiteit passen. De opdracht in de Mediawet reikt echter verder dan de missie en identiteit van de omroepen. De omroepen hebben een grote achterban van ruim 3,5 miljoen leden, maar de publieke omroep moet er zijn voor de ruim 17 miljoen Nederlanders. De optelsom van het aanbod van de erkende omroepen is niet gelijk aan het geheel van interesses en behoeften bij het publiek. Voorstellen die niet bij de missies van de omroepen aansluiten, maar wel een publieke functie hebben, moeten echter wel de mogelijkheid krijgen van toegang tot het bestel. Daarnaast is een externe producent in sommige gevallen ook een directe concurrent van een omroep, terwijl de omroep de enige plek is waar hij terecht kan. De omroep is naast coproducent, namelijk ook zelf producent. En die dubbele rol wringt soms als er keuzes moeten worden gemaakt over schaarse budgetten en zendtijd. Omroepen werken nu ook in meer of mindere mate samen met onafhankelijke producenten, makers en maatschappelijke en culturele organisaties, maar er blijft nog veel creativiteit buiten het publieke bestel onbenut. Om tot een optimale programmering voor de publieke omroep te komen is een totaalafweging nodig. En dat is de taak van de NPO. Op basis van (publieks)onderzoek, een sterke relatie met het publiek en met maatschappelijke en culturele instellingen, kan de NPO de witte vlekken in en kansen voor de program-

[10] Raad van bestuur NPO en college van omroepen, «Creatief, open en slagvaardig: dat kan nu», juni 2014.

mering signaleren.[11] Dit vergroot de pluriformiteit van de programmering. Daar had de NPO de afgelopen jaren al het programmaversterkingsbudget voor beschikbaar, maar voor dat budget konden enkel voorstellen van erkende omroepen worden ingediend.[12] Dit wetsvoorstel regelt dat ook andere partijen hier voorstellen voor kunnen doen.

4.1.1. Openheid voor alle partijen en aanbodkanalen

Om de creatieve competitie te vergroten, krijgt de NPO de bevoegdheid om het initiatief te nemen programma's te laten verzorgen binnen het landelijke publieke bestel op basis van een voorstel van een externe partij. Het uitgangspunt is dat ook anderen dan erkende omroepen met een idee, programmaformat of concreet product bij de publieke omroep terecht kunnen. Van producent of jong talent tot uitgeverij of museum. De NPO heeft de mogelijkheid om selectiecriteria te stellen bij de aanmeldingen. Het moet namelijk wel werkbaar blijven en een programma moet aan de kwaliteitseisen en publieke waarden (gaan) voldoen. Externe partijen kunnen op eigen initiatief een voorstel indienen of dat doen op basis van een vraagstelling van de NPO. Dit sluit uiteraard niet uit dat omroepen nog steeds direct samen kunnen werken met externe partijen, al dan niet zonder tussenkomst van de NPO.

Externe partijen kunnen voorstellen bij de NPO indienen voor alle aanbodkanalen. Televisie, radio en de andere aanbodkanalen: in principe worden ze allemaal opengesteld voor ideeën van buiten de huidige landelijke publieke media-instellingen. Op de radio werken de programmering en de productie wel anders dan op televisie en voor de digitale platforms. Er zijn weinig losse programma's, nauwelijks buitenproducenten en er wordt vooral horizontaal geprogrammeerd: een radioprogramma wordt iedere dag op dezelfde tijd uitgezonden. Daardoor is het voorstelbaar dat de toegang van externen op de radio op een andere manier uitwerkt dan voor televisie en andere aanbodkanalen. Maar radio is niet uitgesloten, dus als de programmering kan worden versterkt met een idee of maker van buiten, dan moet de NPO die mogelijkheid zeker aangrijpen. Ook op televisie leent het ene soort aanbod zich beter om te worden opengesteld, dan het andere. Sommige programma's hebben continuïteit nodig en kunnen niet projectmatig worden gemaakt en gefinancierd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de nieuws- en sportvoorziening van de NOS. Om de continuïteit te verzekeren is de dagelijkse nieuwsvoorziening uitsluitend bij de taakorganisatie NOS belegd. Het betekent niet dat nieuws, sport en evenementen helemaal uitgesloten zijn van voorstellen van externe partijen. Als externe partijen vernieuwende voorstellen hebben die de kwaliteit van de bestaande nieuws- en sportvoorziening of de programmering rond evenementen kunnen versterken, dan moet de NPO kunnen besluiten om met deze externen in zee te gaan. Te denken valt aan onderzoeksjournalistiek of innovatieve journalistieke formats. De NOS moet dan ook de mogelijkheid hebben om zich aan dit voorstel te verbinden en het met de externe partij te coproduceren.

4.1.2. Werkwijze toegang externen

De NPO beoordeelt en kiest voorstellen van externe partijen en kan ook zelf op externe partijen af stappen. Zij maakt met hen vooraf afspraken over budget, format, inhoudelijke kaders en rechten. Deze kaders vormen de basis voor de uitvoering. De NPO legt in een regeling vast op welke

[11] Zie voor het vergroten van de pluriformiteit door meer publiekbetrokkenheid bij de NPO verder hoofdstuk 6.

[12] Het programmaversterkingsbudget is het programmabudget dat niet direct naar de omroepen gaat als garantie, maar dat de NPO kan verdelen ter versterking van het media-aanbod. Zie artikel 2.149, eerste lid, onder f, Mediawet.

manier zij dit gaat doen. De NPO maakt bij de uitvoering gebruik van de geld-op-schema systematiek en neemt de besluiten over de toegang van externen in dit kader.[13] In de praktijk betekent het dat omroeporganisaties en taakorganisaties zich kunnen aanbieden als coproducent van het voorstel van de externe partij. Ook omroepen met een voorlopige erkenning hebben die mogelijkheid.[14] De omroeporganisaties kennen de kaders die de NPO meegeeft voor de productie, dus die kunnen ze meenemen bij hun afweging om zich aan te bieden als coproducent. De omroepen blijven verantwoordelijk voor het verzorgen van het media-aanbod. De NPO kiest de omroep- of taakorganisatie die het beste bij het voorstel van de externe partij past. Hierbij houdt de NPO rekening met de specifieke taken die in de wet aan de taakorganisaties NOS en NTR zijn toegewezen.

De omroeporganisatie die het voorstel verzorgt met de externe partij is coproducent en heeft de redactionele en (media)wettelijke eindverantwoordelijkheid. Dit is conform de motie-Van Dijk, die stelt dat omroepen altijd als coproducent fungeren.[15] De omroep is ook degene die het contract sluit met de externe partij. De omroep is op grond van artikel 2.88 Mediawet immers verantwoordelijk voor de vorm en inhoud van het programma. De omvang van de rol die de omroep in de samenwerking met de externe partij kan nemen is afhankelijk van de kaders die de NPO heeft gesteld en van de vraag of het alleen gaat om een idee of om een meer uitgewerkt programmaconcept. Een idee van een maatschappelijke organisatie vraagt bijvoorbeeld een grotere coproducerende rol van een omroep dan een voorstel voor een serie van een ervaren producent. In alle gevallen geldt echter wel dat de omroep de redactionele eindverantwoordelijkheid moet dragen en dus ook bij moet kunnen dragen aan de totstandkoming van het uiteindelijke programma. Een omroep kan zelf een keuze maken of hij zich wil verbinden aan een voorstel van de externe met de bijbehorende kaders. Als de NPO vindt dat een voorstel niet aansluit bij één van de omroepen of als er geen geïnteresseerde omroepen zijn, kan de NTR verplicht worden om zich te verbinden aan het voorstel binnen de kaders die de NPO gegeven heeft. Als de NTR vindt dat zij hierbij de redactionele verantwoordelijkheid niet kan nemen, dan heeft de NTR de mogelijkheid om bezwaar te maken en in beroep te gaan. Voor zover de NTR in het gelijk wordt gesteld, kan het voorstel niet op die manier via de NTR worden verzorgd.

4.1.3. Financieel

De toegang van externen wordt bekostigd uit het programmaversterkingsbudget. Dat is het budget dat de NPO kan verdelen ter versterking van het media-aanbod.[16] Het programmaversterkingsbudget is onderdeel van het totale programmabudget en het is een percentage van de bedragen die voor de omroeporganisaties, NOS en NTR ter beschikking zijn gesteld.[17] De raad van bestuur van de NPO verdeelt het totale programmabudget over deze media-instellingen aan de hand van de verdeelsleutel uit de Mediawet. De omroeporganisaties krijgen dus een budget toegewezen door de raad van bestuur, maar slechts 50% van dit budget is gegaran-

[13] Via de geld-op-schema systematiek worden alle middelen ter verzorging en versterking van het media-aanbod onder coördinatie van de raad van bestuur met een programmaschema verdeeld over de omroepen. In de huidige situatie wordt deze verdeling door de raad van bestuur vastgelegd in urenindelingsbesluiten.

[14] Zij het dat zij geen omroepbedrijf (meer) hebben en dat zij de omroep waarmee zij een samenwerkingsverband zijn aangegaan in dat geval de opdracht geven de coproductie uit te voeren.

[15] Kamerstukken II 2014/15, 34 000 VIII, nr. 64.

[16] Zie artikel 2.149, eerste lid, onder f, Mediawet.

[17] Het programmabudget is het totaal van de budgetten, bedoeld in artikel 2.149, eerste lid, onder a tot en met d en f, Mediawet.

deerd voor die omroeporganisatie, de andere 50% van dit bedrag wordt toegevoegd aan het programmaversterkingsbudget. Voor de NOS en de NTR is 70% van het toegekende budget gegarandeerd en is 30% onderdeel van het programmaversterkingsbudget. Dat betekent dat de NPO de 50% respectievelijk 30% van het budget per organisatie zelf kan herverdelen over dezelfde instellingen. De overige 50% respectievelijk 70% is de budgetgarantie die de omroepen behouden. Het kan gebeuren dat een omroep met goede programmavoorstellen en veel voorstellen in samenwerking met externe partijen door de verdeling van het programmaversterkingsbudget uiteindelijk een groter budget heeft dan de som van zijn garantiebudget en dat deel van zijn budget dat werd toegevoegd aan het programmaversterkingsbudget. Omdat een omroep altijd coproducent en contractpartij is, zal het budget waarmee de externe partij wordt gefinancierd, altijd via de omroep lopen. De omroepen behouden hun belangrijke rol bij de uitvoering van de mediaopdracht. Zij geven met hun programma's uiting aan hun eigen missie en identiteit, vertegenwoordigen hun leden, en hebben daarmee een belangrijk aandeel in de verscheidenheid en pluriformiteit van het media-aanbod. Ook in de samenwerking met externen, die op initiatief van de NPO binnenkomen, is de expertise en kennis van de omroepen van grote waarde.

Het doel van deze nieuwe bevoegdheid van de NPO, waarmee het bestel wordt geopend voor voorstellen van buiten, is het versterken van de programmering, door het stimuleren van creatieve competitie en programmatische vernieuwing. Daarom moet de toekenning van het programmaversterkingsbudget zoveel mogelijk op basis van concurrerende ideeën plaatsvinden en niet op basis van garanties of minimumpercentages. Voor de besteding door de NPO van programmaversterkingsbudget voor de toegang van externen geldt daarom geen minimum. Wel blijft de bepaling dat minimaal 16,5% van het programmabudget beschikbaar is voor aanbod van producenten die onafhankelijk zijn van de publieke omroep. De Europese richtlijn inzake de audiovisuele mediadiensten stelt dat minstens 10% van de televisiezendtijd of het televisiebudget van omroepen moet bestaan uit Europese onafhankelijke producties. Hierover moet Nederland elke twee jaar verslag uitbrengen aan de Europese Commissie en jaarlijks in de rapportage over de prestatieovereenkomst.[18] In het verleden is op basis van overleg met de publieke omroep en de Vereniging van Onafhankelijke Televisieproducenten (OTP) het percentage bepaald op 16,5%. Dit percentage is in lijn met de motie-Voordewind c.s. (Kamerstukken II 2008/09, 31 804, nr. 68) waarin de regering werd verzocht in overleg met de omroepen te komen tot een percentage dat recht deed aan de historische situatie en dat geen verzwaring van de bestaande verplichting inhield. Van de NPO wordt verwacht dat zij haar nieuwe bevoegdheid gebruikt om de programmering te versterken met innovatieve, creatieve ideeën. Een aanpassing van het percentage is daarvoor niet nodig.

*4.2. Zendtijd- en plaatsingsgaranties vervallen*

In de Mediawet hebben omroep- en taakorganisaties garanties voor het aantal uren dat ze mogen verzorgen op radio en televisie en garanties voor de evenwichtige plaatsing van dit aanbod over de dag en de zenders. Deze garanties zijn er om de omroepen de zekerheid te geven dat zij gelijke kansen hebben om het publiek te bereiken. De zendtijd- en evenwichtige plaatsingsgaranties worden in dit wetsvoorstel geschrapt. De budgetgarantie blijft gehandhaafd. Dit is gedaan om twee redenen. Ten eerste leiden de zendtijd- en plaatsingsgaranties soms tot suboptimale

---

[18] Indien Nederland zich niet houdt aan deze normen dan kan Nederland door de Europese Commissie in gebreke worden gesteld.

keuzes in de programmering of doorkruisen zij de opbouw van het uitzendschema. Programma's worden soms geplaatst om te voldoen aan de formele aanspraak van een omroep. Concurrentie moet meer gaan plaatsvinden op grond van kwaliteit, niet op grond van rechten op specifieke uren. Omroeporganisaties blijven betrokken bij de ordening en coördinatie van het aanbod, doordat ze de NPO bijstaan in redacties.

De tweede reden om deze garanties te verwijderen in dit wetsvoorstel, is de verwachting dat het op termijn geen uitzondering meer is dat omroepen, gecoördineerd door de NPO, regelmatig specifiek on-demand aanbod gaan produceren. In een tijd waarin het publiek zich steeds meer op verschillende, digitale platforms begeeft, zijn garanties op de klassieke lineaire kanalen achterhaald. Een gezonde bedrijfsvoering en voldoende representatie van omroeporganisaties blijven daarbij verzekerd door de budgetgarantie en de mogelijkheid om de NPO bij te staan in redacties.

Het wetsvoorstel introduceert een bepaling die de NPO de opdracht geeft om er bij de coördinatie van het media-aanbod op de aanbodkanalen voor te zorgen dat er ruimte is voor media-aanbod van de omroeporganisaties. Het gaat dan meer precies om het media-aanbod dat door de omroeporganisaties is vervaardigd met het garantiebudget. Deze opdracht maakt daarmee onderdeel uit van de al bestaande opdracht van de NPO om ervoor te zorgen dat het media-aanbod past binnen, onder meer, de kaders van de publieke mediaopdracht. Door te spreken over ruimte op aanbodkanalen, kan de NPO daarbij ook het non lineaire aanbod betrekken. Deze kwalitatieve benadering heeft niet het nadeel van de inflexibiliteit die de kwantitatieve urengarantie had. In de praktijk gebruikt de NPO voor het programmeren de geld-op-schema systematiek, waarbij een omroeporganisatie alleen publiek geld kan inzetten om media-aanbod te produceren, nadat de NPO een plek op het schema en het daarbij behorende budget heeft toegewezen. Door het toevoegen van de bepaling is ook in de wet de relatie geborgd tussen de publieke middelen en ruimte op de aanbodkanalen voor het media-aanbod dat daarmee is gemaakt. Helderheid op dit punt is ook nodig in het licht van de Europese staatssteunregels, zoals verder wordt beschreven in paragraaf 5.2. Dit alles doet er vanzelfsprekend niet aan af dat dit media-aanbod moet passen binnen de kaders van de publieke mediaopdracht, het concessiebeleidsplan en de overige randvoorwaarden voor de NPO bij de coördinatie van de aanbodkanalen.

Het afschaffen van de zendtijd- en plaatsingsgaranties heeft consequenties voor de mogelijkheden tot het opleggen van sancties aan de omroeporganisaties door het Commissariaat en indirect ook voor de raad van bestuur van de NPO. Het Commissariaat kan bij een overtreding geen garantie-uren meer inhouden, omdat deze niet meer bestaan.[19] Ook kan de raad van bestuur niet meer aan het Commissariaat vragen om deze sanctie in te zetten.[20] Er is voor gekozen om deze sanctie te laten vervallen, temeer omdat zij nauwelijks gebruikt is door het Commissariaat. Er blijven andere passende sanctiemogelijkheden bestaan en het sanctierepertoire van het Commissariaat wordt op een onderdeel uitgebreid (zie voor nadere toelichting paragraaf 8.3).

### *4.3. Meer flexibiliteit inrichting redacties*

In het wetsvoorstel wordt het artikel over de zenderredacties gewijzigd. Het blijft van belang dat omroep- en taakorganisaties de raad van bestuur kunnen bijstaan bij de coördinatie en ordening van het media-aanbod. Het

[19] Artikel 7.14, eerste lid, onder a, Mediawet.
[20] Artikel 7.14, tweede lid, Mediawet.

is echter niet langer gewenst dat redacties zoals nu strikt aan één programmakanaal zijn gekoppeld. Die koppeling vervalt als wettelijk vereiste. De NPO krijgt zo de ruimte om redacties op een andere manier te organiseren, desgewenst over de aanbodkanalen heen, per genre, thema of doelgroep. Gemandateerde vertegenwoordigers van de omroep- en taakorganisaties maken deel uit van de redacties.[21] In een regeling kan de NPO de organisatie en werkwijze van de redacties vastleggen. Uitgangspunt is dat de NPO verantwoordelijk is voor het programmeren en de omroeporganisaties voor het produceren en daarmee voor de vorm en inhoud van het media-aanbod. Het samenspel tussen deze twee verantwoordelijkheden vindt onder andere plaats in deze redacties.[22]

Deze wijziging biedt tevens ruimte voor de introductie van genrecoördinatoren. Dit zijn medewerkers van de NPO die in mandaat namens de raad van bestuur de plaatsing van het media-aanbod op de aanbodkanalen coördineren. Zij kunnen in de nieuwe situatie door specifieke redacties worden bijgestaan. Genrecoördinatoren worden verantwoordelijk voor het uitvoeren van de publieke taak in een bepaald genre vanuit een duidelijke visie op de inhoud en de manier waarop het publiek het beste kan worden bereikt. Zij zorgen ervoor dat het beste programma, op de beste tijd, op het beste platform wordt aangeboden. De genrecoördinatoren worden niet in de Mediawet geregeld. De NPO kan regels stellen over de genrecoördinatoren en daarbij ook de wijze van benoeming vastleggen.

## 5. Meer gemeenschappelijkheid en herkenbaarheid

Zonder een slagvaardige organisatie die kansen pakt en uitdagingen voortvarend aangaat, kan de publieke omroep zijn publieke taak niet goed blijven uitoefenen. Er zit een spanning in het bestel tussen de belangen van de individuele omroeporganisaties en die van de publieke omroep als geheel. De omroepen maken programma's vanuit hun eigen missie en voor hun eigen doelgroep. Dit resulteert aan de ene kant in een divers programma-aanbod. Aan de andere kant zorgt het ervoor dat er geen eenduidige strategie is over de manier waarop de publieke omroep als geheel het publiek het beste bereikt en bedient, met welke content hij dit doet en via welke platforms dit het beste kan. Ervaring leert dat meer gemeenschappelijkheid niet vanzelf gaat, terwijl dit wel nodig is om met een kwalitatief en onderscheidend programma-aanbod relevant en vindbaar te blijven in het huidige medialandschap. Daarom worden wijzigingen doorgevoerd die er voor zorgen dat de publieke omroep meer vanuit een gemeenschappelijke strategie gaat werken.

De regering ziet het versterken van de rol van de NPO als een voorwaarde om dit te bereiken. Deze sturende rol van de NPO komt onder andere tot uitdrukking in het concessiebeleidsplan, en de verhouding daarvan tot de erkenningsaanvragen van de omroepen. Ook geeft dit wetsvoorstel de NPO meer taken en bevoegdheden in relatie tot doelmatigheid en het verwerven, beheer en gebruik van rechten. Wat de sterkere positie van de NPO betekent voor de check & balances wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 6.

---

[21] De omroepverenigingen die een voorlopige erkenning als bedoeld in artikel 2.23, tweede lid, hebben verkregen, worden vertegenwoordigd door het voor de NTR benoemde lid of het voor de omroeporganisatie, bedoeld in artikel 2.26, eerste lid, onder f, Mediawet benoemde lid.

[22] Zie voor een meer uitgebreide toelichting op de verantwoordelijkheden van de NPO en de omroeporganisaties paragrafen 5.1 en 5.2.

*5.1. Sturing door de NPO*

De rol van de NPO wordt met dit wetsvoorstel op verschillende onderdelen versterkt. Dit is nodig om vanuit een gemeenschappelijke strategie te werken aan het uitvoeren van de publieke mediaopdracht. De aanwezigheid van verschillende organisaties met een eigen identiteit en achterban en soms belangen hoort bij onze pluriforme publieke omroep. De bestuurlijke competitie die daaruit voortkomt, moet voor de toekomst omgezet worden in een creatieve competitie die er toe leidt dat vorm en inhoud van de programma's van de publieke omroep van zo groot mogelijke kwaliteit en publieke waarde zijn. En die ervoor zorgt dat de publieke mediaopdracht zo goed mogelijk wordt uitgevoerd. De bestuurlijke organisatie van de publieke omroep leidt tot een gebrek aan daadkracht en houdt verandering tegen, terwijl beide nodig zijn in de snel veranderende mediawereld. De NPO krijgt de taak om de gemeenschappelijke strategie van de publieke omroep te bepalen, en de bevoegdheden om te realiseren dat deze wordt uitgevoerd. De nieuwe taken en bevoegdheden van de NPO passen niet meer binnen de huidige omschrijving in de wet. Dit betekent dat de NPO in dit wetsvoorstel niet meer het samenwerkings- en coördinatieorgaan is, maar het sturings- en samenwerkingsorgaan van de publieke omroep. Hierna wordt de sturende rol van de NPO en de uitwerking daarvan in het wetsvoorstel beschreven aan de hand van drie fases.

De NPO en omroeporganisaties opereren in verschillende werkfases: strategisch, tactisch en operationeel. In de strategische fase wordt de gezamenlijke visie van de publieke omroep vastgesteld. In essentie gaat het om de wijze waarop de publieke omroep als geheel uitvoering geeft aan de publieke taakopdracht. Dit is het vertrekpunt voor het programmeerproces, dat wordt aangeduid als de tactische fase. De inhoudelijke kaders uit de gezamenlijke visie geven richting aan de programmering, en de verdeling hiervan over de verschillende omroeporganisaties. Tot slot worden de programma's gemaakt. Dit wordt aangeduid met de operationele fase.

De consequentie van de wijzigingen in het wetsvoorstel is dat de NPO stuurt binnen de strategische fase. Zij bepaalt hoe het concessiebeleidsplan en de jaarlijkse begrotingen er uitzien, en bepaalt daarmee op hoofdlijnen de manier waarop de publieke media-opdracht over de volle breedte wordt ingevuld. Dit betekent in de praktijk dat de NPO de strategische koers van de publieke omroep vaststelt in het concessiebeleidsplan en nader uitwerkt in de jaarlijkse begroting. Vanzelfsprekend doet de NPO dit niet in isolement. Zo behouden de omroepen, via het college van omroepen, het recht om hun mening te geven over het concessiebeleidsplan. De regering vraagt de NPO bij het bepalen van de inhoudelijke koers het publiek actiever te betrekken, zoals beschreven in hoofdstuk 6. Op grond van het wetsvoorstel dienen de omroepen voortaan de beleidsplannen die zij voegen bij hun erkenningaanvragen af te stemmen op het concessiebeleidsplan, en daarmee te relateren aan de doelen van de publieke omroep als geheel. En niet langer alleen aan de missie en identiteit van de eigen omroeporganisatie.

Binnen de tactische fase krijgt de NPO meer bevoegdheden. De NPO coördineert en ordent, zoals ze altijd al deed, het media-aanbod op en tussen de aanbodkanalen. Bij het programmeren neemt zij de kaders van het concessiebeleidsplan in acht. De NPO wordt beter in staat gesteld een kwalitatieve, evenwichtige en herkenbare programmering met publieke waarden te verzorgen. De NPO kan onder andere het initiatief nemen om media-aanbod te laten verzorgen op basis van een voorstel van een externe partij. Ook verdwijnen de zendtijd- en plaatsingsgaranties,

waardoor de programmering flexibeler wordt. De ruimte die dit wetsvoorstel biedt voor de introductie van genrecoördinatoren, kan zorgen voor een betere integrale uitvoering van de taakopdracht op de verschillende aanbodkanalen (zie hiervoor hoofdstuk 4). Ook krijgt de NPO bevoegdheden op het gebied van doelmatigheid en het beheren en het gebruik van programmarechten. Deze bevoegdheden worden later in dit hoofdstuk uitgewerkt. De omroep- en taakorganisaties behouden een eigenstandige plek in dit proces. Zo staan ze de NPO bij in redacties en behoudt het college van omroepen zijn adviserende taak. De NPO kan door de uitbreiding van de bevoegdheden bij het programmeren het gezamenlijke belang beter coördineren, binnen de visie die zij heeft vastgesteld.

De operationele fase, het produceren en coproduceren van media-aanbod, blijft een verantwoordelijkheid van de omroep- en taakorganisaties. Op basis van artikel 2.88 Mediawet bepalen omroepen de vorm en inhoud van het door hen verzorgde media-aanbod en zijn daar verantwoordelijk voor.[23] Omroeporganisaties kunnen hun eigen missie uitdragen in het media-aanbod en krijgen een budgetgarantie van 50% voor het verzorgen van media-aanbod.[24] Binnen het media-aanbod dat ze coproduceren met een externe partij, op basis van een voorstel dat door de NPO tot stand is gekomen, hebben de omroepen nog steeds deze inhoudelijke verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid moeten zij echter uitoefenen binnen de kaders die de NPO vanuit het gemeenschappelijke belang gesteld heeft. De bevoegdheid van de NPO op dit gebied is verder uitgewerkt in hoofdstuk 4.

### *5.2. Europeesrechtelijk perspectief*

Het voorliggende voorstel bevat wijzigingen die raken aan de positie van de NPO én die van de omroeporganisaties. Het is goed om deze veranderingen te plaatsen in de Europeesrechtelijke context. De publieke omroep wordt betaald uit publieke middelen en moet daarom voldoen aan de geldende Europese regelgeving, in het bijzonder de regels rond staatssteun. In dat kader zijn de omroeporganisaties ondernemingen die zijn belast met een Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) in de zin van artikel 106, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Voor de uitvoering van de DAEB waarmee zij zijn belast worden zij gecompenseerd door de Staat. De wijze waarop de Nederlandse regering de financiering en bijbehorende organisatie van de publieke omroep heeft geregeld is door Europese Commissie goedgekeurd.[25] De voorgestelde wijzigingen laten dit kader intact.

Het bestel blijft bestaan uit een centrale bestuurlijke organisatie en verschillende privaatrechtelijke mediaorganisaties die op basis van de aan hen verleende erkenning exclusief zijn belast met de uitvoering van de DAEB: de verzorging van het media-aanbod. Het voorstel verandert evenmin iets aan de wijze waarop de erkenningen worden verleend of aan de financieringssystematiek van de publieke omroep. De relatie omroeporganisatie – DAEB – compensatie is ook terug te vinden in de bepaling uit paragraaf 4.2. die de koppeling tussen publieke middelen en ruimte op aanbodkanalen borgt. De wijzigingen die voortvloeien uit dit voorstel richten zich op de wijze waarop de NPO en omroeporganisaties binnen het bestel samenwerken. Om deze verandering te duiden is het belangrijk

---

[23] Zie over de verantwoordelijkheden van de NPO en de omroepen in Europeesrechtelijk perspectief verder paragraaf 5.2.
[24] Voor taakorganisaties is deze garantie 70%. De garanties zijn verder toegelicht in paragraaf 4.1.3 van deze toelichting.
[25] Europese Commissie 26.1.2010 C(2010)132.

om een onderscheid te maken tussen programmeren en het maken van programma's ofwel het produceren.

De stelregel is, zoals in paragraaf 5.1 is toegelicht, dat de NPO het primaat heeft bij het programmeren. Onder programmeren wordt zowel het ontwikkelen van een programmastrategie verstaan, als de programmering, positionering en budgettering van media-aanbod op de aanbodkanalen. De omroeporganisaties zijn – en blijven – verantwoordelijk voor het (co)produceren van media-aanbod. Zij ontvangen de middelen, bepalen de vorm en inhoud en zorgen dat het programma wordt geproduceerd.

Het programmeerproces en de programmatische autonomie van de omroeporganisaties kunnen echter niet los van elkaar worden gezien. Bij de beoordeling of een programmavoorstel past bij het profiel van een aanbodkanaal of de publieke omroep als geheel, vormt de NPO zich een oordeel over de inhoud van het programma. Tegelijkertijd zijn de omroepen betrokken bij het samenstellen van het programmaschema. Deze interactiviteit kan tot spanning leiden. Spanning tussen inhoud en programmering is echter inherent aan het pluriforme bestel. Juist dit samenspel tussen de NPO en omroeporganisaties zorgt voor grotere creativiteit en maakt daarmee het Nederlandse publieke bestel uniek. Het komt dus aan op een goed samenspel tussen de medewerkers van de NPO en van de omroeporganisaties.

Het wetsvoorstel versterkt de positie van de NPO door haar op onderdelen meer bevoegdheden te geven en door het schrappen van wettelijke garanties van de omroeporganisaties. Dit is nodig om het bestel toekomstbestendig te maken. Het gaat echter om versterking van de positie die de NPO nu al heeft, namelijk de verantwoordelijkheid voor een zo goed mogelijke programmering.

Dit wetsvoorstel leidt dus niet tot een wezenlijke verschuiving in de rolverdeling. Ook na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn de omroeporganisaties gelet op artikel 2.88 Mediawet verantwoordelijk voor de vorm en inhoud bij het produceren van media-aanbod en draagt de NPO zorg voor een kwalitatieve en evenwichtige programmering. Ook de toegang van externe partijen tot het bestel verandert die verdeling niet. De NPO kan in het belang van de programmering partijen aantrekken of toelaten en afspraken met deze partijen maken. De coproductie van een dergelijk voorstel gebeurt echter altijd door een omroeporganisatie. De omroepen blijven de met een DAEB belaste onderneming, dit verschuift niet naar de derde partij. De samenwerking tussen een omroeporganisatie en een derde partij is niet anders dan nu. De omroeporganisatie ontvangt altijd de publieke financiering en vergoed daaruit de derde partij voor het (co)produceren van het media-aanbod. Het enige verschil is dat een omroep en een externe partij zich allebei hebben gecommitteerd aan afspraken met de NPO in het belang van de programmering. Door de maatregelen in dit wetsvoorstel kunnen de NPO én omroeporganisatie vanuit hun eigen rol optimaal bijdragen aan een publieke omroep met een uitgesproken publieke programmering.

### *5.3. Omdraaien volgorde erkenningsaanvragen en vaststellen concessiebeleidsplan*

Tot en met de erkenningperiode 2016–2020 gingen de aanvraag en de toekenning van een (voorlopige) erkenning voor de verzorging van media-aanbod vooraf aan het vaststellen van het concessiebeleidsplan. Gezien het voorstel van de regering om de NPO een sturende rol te geven, is het logisch om de volgorde aan te passen. Dit betekent dat vanaf de

erkenningperiode 2021–2025 eerst het concessiebeleidsplan wordt vastgesteld, en dat de erkenningsaanvragen daarna pas kunnen worden ingediend en beoordeeld in het licht van het concessiebeleidsplan.

Dit zorgt ervoor dat de erkenningsaanvragen gaan aansluiten op de algehele visie op de uitvoering van de taak van de publieke omroep zoals beschreven in het concessiebeleidsplan. Dan kunnen de aanvragen van omroeporganisaties hier ook op worden getoetst door de partijen die een advies uit brengen over de erkenningsaanvragen, het Commissariaat, de Raad voor cultuur en de NPO. Hiermee wordt het concessiebeleidsplan kaderstellend. Als het concessiebeleidsplan is vastgesteld kunnen potentiële aanvragers van een (voorlopige) erkenning aansluiten bij de plannen van de NPO voor de publieke omroep als geheel. De aanvrager moet in zijn beleidsplan expliciteren hoe zijn eigen missie zich verhoudt tot de doelen van de publieke omroep als geheel. En op welke manier de aanvrager bijdraagt aan de realisatie hiervan. Hiermee wordt ook voldaan aan een wens van de adviseurs over de erkenningsaanvragen, die behoefte hadden aan een explicieter toetsingskader waar de aanvragen aan moeten voldoen. In het vervolg kunnen zij toetsen op welke wijze de aanvragers bijdragen aan de doelstellingen van de gehele publieke omroep.

De instanties die adviseren over het concessiebeleidsplan, te weten de Raad voor cultuur en het Commissariaat, krijgen in dit wetsvoorstel de opdracht om in hun advies mee te nemen hoe in het plan vorm wordt gegeven aan de pluriformiteit van het media-aanbod. Deze bepaling wordt toegevoegd, omdat het concessiebeleidsplan de kaders biedt voor de koers van de publieke omroep en ervoor moet worden gewaakt dat op voorhand bepaalde geluiden of stromingen in de samenleving worden uitgesloten. De adviseurs kunnen enerzijds onderzoeken of de NPO het publiek voldoende bij het opstellen van het plan heeft betrokken, waardoor het plan mede wordt gelegitimeerd. Anderzijds kunnen zij bepalen of het plan voldoende ruimte en pluriformiteit biedt voor partijen die een erkenning willen aanvragen.

Pluriformiteit van het media-aanbod is een belangrijk element van de mediaopdracht en daarmee dus ook een aandachtspunt voor de vijfjaarlijkse evaluatiecommissie die onderzoekt hoe de publieke omroep uitvoering geeft aan de publieke mediaopdracht.

Het omdraaien van de volgorde van het aanvragen van de erkenningen en het vaststellen van het concessiebeleidsplan heeft gevolgen voor de termijn waarop een (voorlopige) erkenning moet worden ingediend. Deze was ongeveer twee jaar en wordt nu teruggebracht naar ruim een half jaar voor de start van een nieuwe erkenningperiode. De vaststelling van het concessiebeleidsplan zal wel eerder moeten plaatsvinden. In de huidige systematiek kan het concessiebeleidsplan enkele maanden voor de start van de nieuwe erkenningperiode worden vastgesteld. In de toekomst, ingaande in 2020 voor de erkenningperiode 2021–2025, zal het concessiebeleidsplan een jaar voor de nieuwe erkenningperiode moeten worden vastgesteld om de aanvragers voor een (voorlopige) erkenning de tijd te geven hun aanvraag af te stemmen op het concessiebeleidsplan, en vervolgens voldoende tijd in te ruimen voor het besluitvormingsproces. De precieze data worden vastgelegd in de Mediaregeling 2008.

*5.4. Meer sturing op doelmatigheid*

Het is belangrijk dat er scherp gekeken wordt naar de wijze waarop de publieke omroep publieke middelen inzet voor het vervullen van de publieke mediaopdracht. Zeker in een periode waarin er structureel

minder budget is voor de publieke omroep. Dat vraagt om een doelmatige inzet van de middelen die bestemd zijn voor de verzorging en verspreiding van het media-aanbod van de landelijke publieke media-dienst. Doelmatigheid is in dit verband gedefinieerd als een optimale inzet van middelen om de publieke media-opdracht te realiseren en wordt ook wel aangeduid met de term efficiëntie. Dit begrip is complementair aan de begrippen doeltreffendheid en rechtmatigheid. Doeltreffendheid is hierbij gedefinieerd als de mate waarin met de inzet van middelen het gewenste resultaat wordt gerealiseerd en hiervoor wordt ook wel de term effectiviteit gebruikt. Rechtmatigheid ziet op de naleving van relevante wet- en regelgeving bij de realisatie van de publieke media-opdracht.

In dit wetsvoorstel wordt ingezet op doelmatigheid, omdat de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het aanbod al op andere wijze worden gewaarborgd.[26] De NPO wordt verantwoordelijk voor het verzorgen van de doelmatige inzet van middelen binnen de gehele landelijke publieke omroep. De NPO zal via de geld-op-schema systematiek sturen op doelmatige inzet van middelen. Via deze systematiek wijst de NPO op basis van programmavoorstellen publieke middelen toe aan de omroeporganisaties voor het verzorgen van programma's.

Om een doelmatige aanwending van publieke middelen te waarborgen, is het van belang dat de omroeporganisaties hun programmavoorstellen onderbouwen met adequate financiële informatie. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan een voorcalculatie van de verwachte uitgaven en voorstellen voor (meerjarige) investeringen, indien die nodig zijn voor de realisatie van programma's. Bij de beoordeling van de doelmatigheid van de programmavoorstellen is het belangrijk dat de NPO gebruik kan maken van benchmarkdata. Dit vereist dat omroeporganisaties de NPO voorzien van nacalculatiedata van de kosten van hun gerealiseerde programma's. Dit stelt de NPO in staat om een database met benchmarkdata op te bouwen, die de NPO ook kan gebruiken bij het maken van afspraken over voorstellen van externe partijen. De uitwerking hiervan vraagt om voorschriften voor omroeporganisaties en de inrichting van transparante procedures die de NPO uit hoofde van haar wettelijke taak door middel van bindende regelingen kan ontwikkelen.

Gelet op het belang van een doelmatige inzet van publieke middelen zal de NPO hierover jaarlijks rapporteren in haar «Terugblik».[27] Hierbij legt de NPO verantwoording af over de wijze waarop zij de publieke middelen doelmatig en doeltreffend heeft gebruikt voor de verzorging en verspreiding van het media-aanbod.

*5.5. Distributiestrategie en programmarechten*

Veranderend mediagebruik vraagt meer dan ooit om een integrale distributiestrategie. Gebruikers kijken en luisteren naar het aanbod van de landelijke publieke mediadienst en de landelijke publieke media-

[26] Het Commissariaat toetst de rechtmatigheid van de bestedingen. Het bekijkt in hoeverre bestedingen in overeenstemming zijn met de Mediawet, en andere relevante Nederlandse en Europese wet- en regelgeving. Een voorbeeld hiervan betreft het toezicht van het Commissariaat met betrekking tot dienstbaarheid aan derden. Het toezicht op de doeltreffendheid van het beleid wordt in de Mediawet met een aantal instrumenten verder uitgewerkt. De publieke omroep moet namelijk verantwoording afleggen over de mate waarin hij zijn publieke opdracht uitvoert. Een belangrijk instrument is de prestatieovereenkomst die de publieke omroep sluit met de Minister van OCW met afspraken over kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen voor het media-aanbod en het publieksbereik van de landelijke publieke mediadienst.

[27] Dit is de jaarlijkse rapportage van de NPO over de prestatieovereenkomst en de doelstellingen uit de meerjarenbegroting.

instellingen op veel verschillende manieren. Via hun abonnement bij een pakketaanbieder of via het open internet (over-the-top). En dat via een diversiteit aan apparaten: tablet, smartphone, spelcomputer, Chromecast et cetera. Hoe meer publiek media-aanbod non-lineair beschikbaar is, hoe belangrijker het is om een flexibele en gemeenschappelijke distributiestrategie te hebben. Goede afspraken over de rechten zijn hierbij onmisbaar. Vroeger was het simpel: je had rechten voor uitzending op televisie en eventueel een aantal herhalingen. Nu moet er ook onderhandeld worden over de rechten voor Uitzending Gemist en andere non-lineaire aanbodkanalen. Op dit moment zijn er nog grote verschillen in de resultaten van onderhandelingen van omroepen met producenten en rechthebbenden over rechten. Hierdoor is het voor het publiek bijvoorbeeld onduidelijk waarom sommige programma's wel en sommige programma's niet in Uitzending Gemist terecht komen. Ook zijn er grote verschillen in het aantal dagen dat een programma terug te kijken is. Dit moet beter. Een integrale distributiestrategie en goede afspraken over rechten zijn daarvoor noodzakelijk.

Met een integrale distributiestrategie kan de NPO deze nieuwe mogelijkheden optimaal inzetten. Daarnaast leren ervaringen in het buitenland dat de toepassing van een integrale distributiestrategie de publieke omroep de kans biedt om de eigen inkomsten te optimaliseren. Het optimaliseren van de eigen inkomsten via deze route is een volgende stap in de uitwerking van adviezen uit het rapport van de Boston Consulting Group over de verbetering van eigen inkomsten bij de publieke omroep en de Ster.[28]

5.5.1. Verwerving, beheer en gebruik van programmarechten

Een essentiële voorwaarde voor een integrale distributiestrategie is het management van de rechten op de content van de publieke omroep. Deze rechten bepalen namelijk de mogelijkheden van de publieke omroep om de content via verschillende aanbodkanalen aan te bieden. Adequaat rechtenmanagement dient daarmee het belang van de gebruiker – het stelt de publieke omroep in staat om content op een eenduidige manier aan te bieden via verschillende aanbodkanalen. Daarmee wordt duidelijk voor de gebruiker waar en voor hoelang content beschikbaar is. Daarnaast stelt het de publieke omroep in staat om meer flexibel in te springen op innovatieve manieren van dienstverlening en distributie. Rechtenmanagement is daarom een voorbeeld van een taak van gemeenschappelijk belang voor de landelijke publieke mediadienst en publieke media-instellingen.

Om het belang hiervan te onderstrepen, wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om het rechtenmanagement expliciet te benoemen als voorbeeld van de wettelijke taak van de NPO om zaken te behartigen die van gemeenschappelijk belang zijn voor de landelijke publieke mediadienst en de landelijke publieke media-instellingen.

Concreet benadrukt dit dat de NPO de verwerving, het beheer en gebruik van rechten op media-aanbod en de daaraan verbonden namen en merken coördineert. Gelet op (het bestaande) artikel 2.10, tweede lid, onder c, Mediawet kan de NPO ter uitvoering van deze coördinatietaak bindende regelingen vaststellen, waarin eventuele minimumeisen voor de rechtenverwerving voor de publieke mediaopdracht staan. Die regelingen kunnen overigens gelden voor zowel lineaire als non lineaire aanbodkanalen, zie ook hierna paragraaf 5.5.2. Het gaat dan bijvoorbeeld om de periode waarbinnen een programma non-lineair beschikbaar moet zijn

[28] Brief van 7 oktober 2013, Kamerstukken II 2013/14, 32 827, nr. 58 en Brief Aanpak Eigen Inkomsten van de NPO en de Ster, 24 september 2014, Kamerstukken II 2014/15, 33 541, nr. 26

voor het publiek.[29] Bij het beheer van rechten acht de regering het van belang dat de NPO een volledig en juist overzicht heeft van de beschikbare rechten. Ook coördineert de NPO het gebruik van de rechten. De rechten kunnen zo door de NPO worden ingezet voor het aanbieden van content via de aanbodkanalen binnen de publieke mediaopdracht, maar ook om de inkomsten van de publieke omroep als geheel te optimaliseren. Overigens betekent de explicitering van de coördinatie ten aanzien van namen en merken niet dat er geen namen of merken anders dan de NPO zouden kunnen bestaan binnen de landelijke publieke mediadienst.

De regering doet op dit moment in samenwerking met de NPO en de omroepen onderzoek naar de inrichting van een entiteit voor de commerciële exploitatie van rechten. Daarbij wordt ook onderzocht hoe de inkomsten uit deze commerciële exploitatie ten goede kunnen komen aan de gehele publieke omroep. Het is hierbij belangrijk dat er wel een financiële prikkel blijft voor individuele omroepen om goede, aantrekkelijke formats te verzorgen. Tenslotte investeert de NPO op deze manier in het opbouwen van gezamenlijke expertise.

5.5.2. Verplichting non-lineair aanbodkanaal

Daarnaast introduceert dit wetsvoorstel voor de publieke omroep de verplichting om een non-lineair aanbodkanaal te verzorgen waarbij content op aanvraag beschikbaar is. Het gaat dan om media-aanbod van algemene programmakanalen dat voor een beperkte periode beschikbaar is nadat het eerder lineair is verspreid. Het gaat dus om het actuele aanbod van bijvoorbeeld de voorafgaande week. Dit type aanbod noemt men in de media-industrie catch-up. De huidige Mediawet regelt enkel dat op ten minste drie algemene televisieprogrammakanalen en vijf algemene radioprogrammakanalen van de landelijke publieke mediadienst programma-aanbod wordt verzorgd dat lineair wordt aangeboden (in vaste volgorde, voor alle kijkers hetzelfde). Dit wetsvoorstel voegt daar dus ten minste één non-lineair aanbodkanaal voor catch-up aan toe.
Het toevoegen van een non-lineair aanbodkanaal voor catch-up aan de wettelijke taak vloeit voort uit de waarde die de regering hecht aan de vindbaarheid en toegankelijkheid van publiek media-aanbod voor alle gebruikers. Steeds meer mensen kijken naast lineair ook programma's kort nadat ze zijn uitgezonden. Bijvoorbeeld omdat erover gesproken is of omdat het in hun kijk- of luistergedrag beter uit komt om het aanbod op een zelfgekozen moment te zien.
Gezien deze veranderingen in het mediagebruik vindt de regering het belangrijk dat in beginsel geen onderscheid gemaakt wordt tussen lineaire gebruikers en (non-lineaire) gebruikers van catch-up. Op dit moment kan slechts een deel van het media-aanbod worden teruggekeken op Uitzending Gemist of beluisterd worden via de uitzending gemist-sites van radioprogramma's. Niet alle programma's komen daar echter terecht en ook is het voor de gebruiker onduidelijk hoe lang aanbod beschikbaar is op Uitzending Gemist. Dit verschilt van programma tot programma.

Om geen onderscheid te maken tussen lineaire gebruikers en (non-lineaire) gebruikers van catch-up, is het verplichte non-lineaire aanbodkanaal voor catch-up kosteloos beschikbaar voor gebruikers. Daarmee wordt bedoeld dat geen extra kosten verschuldigd zijn bovenop de kosten voor aanschaf en gebruik van technische voorzieningen (bijvoorbeeld een televisie of een tablet) en de kosten voor de distributeur, zoals het abonnement bij de pakketaanbieder of de internetprovider.

---

[29] De NPO is daarbij gehouden aan verdrags- en nationaal rechtelijke bescherming van de eigendom.

De regering vraagt van de NPO om in het concessiebeleidsplan voortaan inzicht te geven in de periode waarin content op de verschillende non-lineaire aanbodkanalen beschikbaar is voor gebruikers. Ook wordt gevraagd inzicht te geven in de beeld- en geluidskwaliteit van deze content voor de gebruiker. De regering vindt daarbij in beginsel dat zoveel mogelijk publiek aanbod dat op de lineaire kanalen beschikbaar is, op tenminste één non-lineaire aanbodkanaal voor catch-up beschikbaar moet zijn. Ook vindt de regering dat de beeld- en geluidkwaliteit van de catch-up dienst zoveel mogelijk afgestemd moet zijn op het dominante ontvangstapparaat waarvan het publiek voor die dienst gebruik maakt. Het maakt dan in de kijk- en luisterbeleving niet uit of je een programma ziet op een lineair kanaal op je televisiescherm of via een catch-up service op je tablet. Zo wordt in het aanbod in beginsel geen onderscheid gemaakt tussen lineaire en non-lineaire gebruikers. In het concessiebeleidsplan kan de NPO dit nader uitwerken.

## 6. Nieuwe verhoudingen in het bestel

De voorgestelde veranderingen in het bestel vragen om een heroverweging van de checks & balances in het publieke mediabestel. De voorstellen die zijn beschreven in de hoofdstukken 3, 4 en 5 van deze toelichting zorgen namelijk voor een andere balans tussen de omroeporganisaties en de NPO. De NPO wordt een sturings- en samenwerkingsorgaan en krijgt meer taken en bevoegdheden. Dit betekent in de praktijk dat de raad van bestuur van de NPO expliciet de taak krijgt om te sturen op de algehele uitvoering van de publieke mediaopdracht.

Deze grotere en meer sturende rol van de NPO vraagt om heldere checks & balances in het publieke mediabestel in verschillende fases van de processen: strategisch, tactisch en operationeel, zoals uitgewerkt in hoofdstuk 5. De checks & balances dienen meerdere doelen. Het belangrijkste is uiteraard dat de publieke mediaopdracht zo goed mogelijk wordt uitgevoerd. Ten tweede moet worden voorkomen dat te veel inhoudelijke zeggenschap bij een of enkele personen ligt. De publieke omroep moet immers aan de behoeften van de vele publieksgroepen met uiteenlopende wensen voldoen. Het is kwetsbaar voor de publieke omroep als inhoudelijke en artistieke keuzes te veel gemaakt worden vanuit een eenzijdige opvatting of smaak. Ten slotte is het van belang dat de keuzes van de NPO voldoende gelegitimeerd zijn en bijdragen aan de pluriformiteit van het aanbod. Hiervoor is de relatie van de NPO met het publiek van groot belang.

Hierna wordt beschreven hoe de checks & balances in het publieke mediabestel werken en wat er op verschillende terreinen verandert om ze te verstevigen. Het gaat allereerst om de manier waarop de NPO haar eigen organisatie inricht, met name gericht op de nieuwe taken en bevoegdheden die de NPO krijgt in dit wetsvoorstel. Vervolgens wordt toegelicht hoe de rol van de raad van toezicht van de NPO wordt verbreed en verstevigd. Als laatste wordt de relatie van de NPO met het publiek beschreven. Het gaat daarbij om betrokkenheid van het publiek bij programmatische keuzes, maar ook om het afleggen van verantwoording over het bereiken van de gestelde doelen, de programmering en over de kosten die daarvoor gemaakt zijn.

Binnen de publieke omroep kan onderscheid worden gemaakt worden tussen het interne en het externe toezicht. De raad van toezicht van de NPO vervult, zoals beschreven in de hierna volgende paragrafen, een sleutelrol bij het interne toezicht van de publieke omroep. Het Commissariaat is de externe toezichthouder in het mediabestel en ziet vanuit die rol toe op de naleving van relevante wet- en regelgeving bij de uitvoering van

de publieke mediaopdracht door de NPO en de omroeporganisaties. Belangrijke onderdelen hiervan zijn het programma- en het financieel toezicht. Onder programmatoezicht wordt verstaan het toezien op de naleving van reclame- en sponsorregels, formatverplichtingen en geldende programmaquota. Bij financieel toezicht, dat enkel geldt voor de publieke media-instellingen, richt het Commissariaat zich op de rechtmatigheid en de transparantie van de besteding van publieke omroepmiddelen, op non-commercialiteit van publieke media-instellingen en op financiële integriteit. Vanwege de grondwettelijke bescherming van media vinden deze vormen van toezicht achteraf plaats, dat wil zeggen nadat de programma's zijn uitgezonden. Het Commissariaat is een belangrijke partij in de checks & balances bij de publieke omroep, maar blijft hier verder onbesproken, omdat zijn positie niet wordt gewijzigd, en omdat het Commissariaat geen inhoudelijk oordeel over programma's heeft.

De bestuursstructuur van de publieke omroep is beschreven in de Mediawet. De NPO is een (privaatrechtelijk vormgegeven) zelfstandig bestuursorgaan (hierna; zbo), maar valt niet onder de Kaderwet zbo's. Bij de invoering van de Kaderwet heeft een inventarisatie van zbo's plaatsgevonden. De ministerraad heeft bij die gelegenheid geoordeeld dat de (voorganger van de) NPO niet onder de werking van de Kaderwet zbo's wet zou worden gebracht.[30] De Mediawet bevat voorschriften over politieke en democratische controle en verantwoording, toegespitst op de specifieke taken van de NPO.

*6.1. Veranderende checks & balances bij de NPO*

Bij de uitvoering van de media-opdracht moet de NPO steeds verschillende belangen afwegen. Voorop staat het belang van het publiek. Daarnaast spelen verschillende deelbelangen van diverse actoren een rol: van omroeporganisaties, producenten, culturele sector, de eigen organisatie van de NPO tot samenwerking met regionale omroepen en andere partners et cetera. Een goede uitvoering van de publieke mediaopdracht dient bij deze belangenafweging steeds leidend te zijn. De complexiteit van de belangenafweging en de impact van de keuzes en besluiten vragen erom dat de NPO een heldere en evenwichtige organisatie is die op het publiek is gericht.

6.1.1. NPO – interne checks & balances

De toegang van externe partijen tot het bestel via de NPO en de introductie van genrecoördinatoren geven de NPO meer mogelijkheden om te sturen op de programmering. Deze keuzes moeten wel gelegitimeerd zijn, en voorkomen moet worden dat te veel zeggenschap bij een of enkele personen komt te liggen. Bij de manier waarop de NPO haar organisatie inricht, is het daarom van belang dat er duidelijk omschreven rollen en taken zijn. De raad van bestuur moet duidelijk maken welke taken en bevoegdheden hij mandateert aan bijvoorbeeld de genrecoördinatoren en de directeuren Audio en Video. Ook moet transparant zijn op basis waarvan deze personen keuzes maken, omdat keuzes over bijvoorbeeld het programmaschema gevolgen hebben voor omroeporganisaties en producenten. Bij keuzes over het programmaschema spelen vele elementen een rol, zoals de impact en kwaliteit van een voorstel, maar ook de kosten en de benodigde rechten van het aanbod. In dit proces moet de NPO zelf zorgen voor heldere checks & balances, zodat niet slechts één persoon vanuit één perspectief deze afweging maakt. Op dit moment zijn er al redacties, waarin vertegenwoordigers van omroepen de NPO bijstaan. In dit wetsvoorstel wordt de ruimte geboden voor de NPO om die redacties op een andere manier in te delen, zodat wordt aange-

[30] Kamerstukken II 2007/08, 25 268, nr. 50.

sloten bij de introductie van genrecoördinatoren.[31] De manier waarop de NPO haar interne organisatie regelt, kan worden uitgewerkt in het coördinatiereglement. Hierbij moet ervoor worden gewaakt dat onnodig bureaucratische procedures ontstaan of de slagvaardigheid van de organisatie onnodig wordt beperkt.

De NPO kan ervoor kiezen om personen op sleutelfuncties binnen de NPO tijdelijk te benoemen. De leden van de raad van bestuur zijn voor vijf jaar benoemd en mogen maximaal één keer worden herbenoemd. Tijdelijke benoemingen zorgen voor een doorstroom, waardoor er regelmatig nieuwe mensen op cruciale functies komen die voeling met de praktijk en nieuwe inzichten meenemen. Omdat een genrecoördinator impact heeft op de inhoudelijke koers van de publieke omroep, is het wenselijk dat hij dit slechts voor een beperkte tijd doet. Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld de directeuren Audio en Video.

6.1.2. Raad van toezicht NPO

De raad van toezicht van de NPO werkt vanuit het publieke belang, met gevoel voor het krachtenveld waarin de publieke omroep opereert, en houdt daarbij rekening met de belangen van de omroeporganisaties. De regering stelt daarom in dit wetsvoorstel voor om de taak van de raad van toezicht van de NPO zowel te verbreden als te verstevigen. De voorgestelde verbreding krijgt vorm door de raad van toezicht in het wetsvoorstel met meer nadruk de taak te geven om toe te zien op de uitvoering van de algehele publieke mediaopdracht.[32] Verder is een wijziging dat de raad van toezicht voortaan ook toezicht houdt op de *werkzaamheden* van de raad van bestuur in plaats van alleen op diens beleid. Als laatste wordt toegevoegd dat de raad van toezicht toeziet op de algemene gang van zaken in de organisatie. De raad van toezicht toetst niet enkel procedureel, maar weegt mee of het gewenste doel wordt bereikt. Vanwege de bredere taak van de raad van bestuur ziet de raad van toezicht voortaan ook toe op de manier waarop het publiek wordt betrokken, het realiseren van doelmatigheid en het verwerven, beheren en exploiteren van rechten.

Om deze bredere taak goed te kunnen uitoefenen, wordt de positie van de raad van toezicht op verschillende manieren verstevigd. Allereerst wordt het maximaal aantal leden van de raad van toezicht uitgebreid van vijf naar (het oorspronkelijke aantal van) zeven. Door deze mogelijke uitbreiding is er meer capaciteit om het toezicht goed uit te oefenen. De leden van de raad van toezicht worden op voordracht van de Minister bij koninklijk besluit benoemd. Vanwege de grotere rol van de NPO neemt het belang van de onafhankelijkheid van de raad van toezicht toe. Gelet hierop worden essentiële elementen van de benoemingsprocedure voor die raad vastgelegd in de Mediawet. Het gaat dan om het instellen van een onafhankelijke benoemingsadviescommissie, werving en benoeming op basis van functieprofielen en het openbaar maken van de vacatures, onder vermelding van de functieprofielen. Ten slotte wordt ter vergroting van de onafhankelijkheid van de raad van toezicht in het wetsvoorstel uitgesloten dat een lid van de raad van bestuur na beëindiging van dat lidmaatschap aansluitend kan plaatsnemen in de raad van toezicht.

Daarnaast kan de raad van toezicht zich laten voeden met alle informatie die hij nodig acht voor het vervullen van zijn taak. Om zijn werk goed te kunnen doen is het wenselijk om de informatiepositie van de raad van

[31] Zie wetsvoorstel artikel 2.56 en hoofdstuk 4 van deze toelichting.

[32] Zoals ook is omschreven in de brief «Borging publieke belangen in de semipublieke sector», moeten interne toezichthouders primair het publieke belang en de dienstverlening aan de burger dienen, niet de instelling. Kamerstukken II 2014/15, 33 822, nr. 4.

toezicht wettelijk vast te leggen. Daarom stelt de regering voor dat de raad van bestuur verplicht is de informatie aan de raad van toezicht te verstrekken die de raad van toezicht nodig acht voor het vervullen van zijn taken. Dit in aanvulling op de verplichting van de landelijke publieke media-instellingen op grond van artikel 2.59 Mediawet. De raad van toezicht zou de raad van bestuur ook kunnen verzoeken om een publieksconsultatie uit te voeren, als de raad van toezicht vindt dat hij deze informatie nodig heeft om zijn bredere taak goed uit te voeren. De BBC Trust voerde bijvoorbeeld publieksonderzoek uit over de manier waarop de publieke omroep zijn bezuinigingen zou moeten invullen. Uiteraard kan de raad van bestuur dit soort consultaties ook zelf doen.

Volgens het kabinetsbeleid ten aanzien van zbo's is alleen in bijzondere gevallen naast een raad van bestuur ruimte voor een raad van toezicht.[33] De standaard – geen raad van toezicht – is ingegeven door het streven naar een transparante verdeling van verantwoordelijkheden tussen Minister en zbo. Voor de NPO is de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de raad van bestuur, de raad van toezicht en de Minister uitgewerkt in de Mediawet. Een aantal bevoegdheden dat volgens de standaard van het beleid voor zbo's toevalt aan de Minister, is in de Mediawet opgedragen aan de raad van toezicht: het benoemen van de bestuurders en het vaststellen van hun bezoldiging, het goedkeuren van begroting en jaarrekening. De wetgever heeft hier al te rechtstreekse bemoeienis van de Minister met de inhoudelijke aansturing van de publieke omroep ongewenst geacht. Deze keuze is goed te zien bij de regeling van het concessiebeleidsplan. De instemming van de Minister heeft alleen betrekking op aard en aantal van de aanbodkanalen, terwijl over het beleidsmatig-inhoudelijke gedeelte van het plan de instemming van de raad van toezicht is vereist.[34]

*6.2. Relatie van de NPO met het publiek*

De regering beoogt met dit wetsvoorstel dat de publieke omroep het publiek actiever betrekt bij het maken van zijn strategie en de programmering en daarover verantwoording aflegt. Dit zorgt voor scherpere keuzes en een tegenwicht voor de sterkere positie van de NPO. Het is vanzelfsprekend dat een organisatie die met publiek geld werkt, zo transparant mogelijk opereert. Betrokkenheid van het publiek en openheid over de gemaakte keuzes versterken bovendien de legitimering van de publieke omroep.

De omroepen betrekken hun publiek uiteraard al. Zij doen dit via hun leden- en verenigingsraden en via samenwerkingsverbanden met maatschappelijke organisaties die passen bij hun taak en missie. Programmamakers hebben contact met het publiek, rechtstreeks of via social media. Dit wetsvoorstel regelt de taak van de NPO in aanvulling op de band die omroepverenigingen en makers nu al met de kijkers en luisteraars hebben. De omroepen betrekken hun leden vooral bij de eigen programma's. De NPO zou met name het gesprek moeten zoeken over de programmering als geheel, en in hoeverre deze tegemoet komt aan de behoeftes in de samenleving. Dit vormt mede de legitimatie van de NPO, die deze immers niet kan ontlenen aan het hebben van leden. Het lijkt logisch dat de NPO gebruik maakt van de expertise van omroepen en hun leden- en verenigingsraden. De pluriformiteit van de publieke omroep kan worden vergroot wanneer de NPO ook de geluiden van andere publieksgroepen laat doorklinken. De publieke omroep moet blijvend investeren in

[33] Zie Kamerstukken II 2013/14, 25 268, nr. 83.
[34] Zie artikelen 2.7 t/m 2.11, 2.20 en 2.21 Mediawet. Op grond van artikel 2.7, tweede lid, onder a, Mediawet stelt de raad van toezicht de jaarrekening van de NPO vast.

publieksparticipatie en relaties met voor hem relevante instellingen en organisaties.

De regering geeft de NPO in dit wetsvoorstel de taak om zorg te dragen voor publieksbetrokkenheid. Het gaat daarbij ten eerste om het actiever betrekken van het publiek bij de beleidsontwikkeling en het afleggen van verantwoording over de strategische keuzes. Daarnaast gaat het om verantwoording afleggen over de gemaakte inhoudelijke keuzes in de programmering, en de mate waarin de publieke waarden daarin worden gerealiseerd. Als sluitstuk moet de publieke omroep transparant zijn over de wijze waarop hij publiek geld inzet voor het verwezenlijken van de taakopdracht.

6.2.1. Betrokkenheid bij en verantwoording over strategie publieke omroep

De NPO stelt de strategische koers van de publieke omroep vast in het concessiebeleidsplan en dit wordt kaderstellend voor de omroepen. Om legitimiteit te geven aan het concessiebeleidsplan, de pluriformiteit te verzekeren en om zo goed mogelijk de publieke opdracht uit te voeren, moet de NPO het publiek actief opzoeken bij de totstandkoming van het concessiebeleidsplan en andere grote strategische keuzes. Dit kan door het publiek te betrekken bij de strategievorming, of door consultatierondes bij grote koerswijzigingen. Maar ook door gerichte doelgroeponderzoeken, brede enquêtes of andere methoden van onderzoek. Ook social media bieden kansen om direct en laagdrempelig in contact te komen met het publiek. De NPO richt zich nu in haar verantwoording voornamelijk op de Eerste en Tweede Kamer. Zo rapporteert de NPO jaarlijks in een Terugblik over de mate waarin de doelstellingen van het concessiebeleidsplan en de prestatieovereenkomst zijn gerealiseerd. De regering vraagt de NPO nadrukkelijker in te zetten op publieksverantwoording over de strategische keuzes die zijn gemaakt.

6.2.2. Betere verantwoording aan het publiek over de programmering

De regering wil dat de publieke omroep scherpere programmatische keuzes maakt, zoals is beschreven in hoofdstuk 3. Dit begint met het scherper toetsen door de publieke omroep van het aanbod aan de publieke functies en waarden. De publieke omroep moet hier ook verantwoording over afleggen aan zijn publiek. Op basis hiervan kan de publieke omroep zijn programmering verbeteren. En het leidt tot een grotere bewustwording omdat gemaakte keuzes altijd moeten kunnen worden uitgelegd.

Met de wijziging in dit wetsvoorstel, waarbij de NPO de taak krijgt om publieksbetrokkenheid te stimuleren, wordt dus ook de verantwoording over de programmering bedoeld. Een deel van deze verantwoording zal door de NPO worden gedaan, zoals de verantwoording over de gehele programmering en de mate waarin deze aan de publieke mediaopdracht voldoet. Daarnaast zal de NPO ook de omroeporganisaties moeten stimuleren om verantwoording af te leggen, door hen met het toetsingskader voor de programmering te verplichten om aan te geven aan welke publieke meerwaarde hun programma heeft (zie paragraaf 3.4).

6.2.3. Transparantie over inzet van publieke middelen

Zoals eerder opgemerkt is de regering van mening dat organisaties die met publiek geld werken, transparant moeten opereren. De publieke omroep moet transparant zijn over de manier waarop hij zijn geld besteedt. Uiteraard moet de publieke omroep doelmatig en rechtmatig werken. Hiervoor moeten de partijen die de taak hebben om hierop toe te zien, inzicht hebben in de relevante informatie. Daarnaast moet het mogelijk zijn om een publieke discussie te voeren over de prioriteiten die

de publieke omroep stelt en daarvoor is ook inzicht in de financiële keuzes noodzakelijk.

Het toezicht op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de bestedingen van de publieke omroep is uitgewerkt in hoofdstuk 5. Het Commissariaat is verantwoordelijk voor het toezicht op de rechtmatigheid van de bestedingen door de publieke omroep. De NPO krijgt de taak om de doelmatigheid in het bestel te realiseren. De raad van bestuur voert dit uit en de raad van toezicht houdt hier toezicht op.

In dit wetsvoorstel vraagt de regering ook van de publieke omroep om transparant te zijn naar het publiek over besteding van publiek geld. Want onder het zorgdragen voor publieksbetrokkenheid, wordt ook verantwoording verstaan over de keuzes van de publieke omroep over strategie, programmering en kosten. De NPO is gevraagd om per programma openheid te geven over de gemaakte kosten en om in het concessiebeleidsplan uit te werken hoe zij deze openheid gaat geven.[35]

Transparantie over de kosten van de programmering maakt het mogelijk dat het publiek in debat kan gaan over de keuzes die de publieke omroep maakt en de prioriteiten die hij stelt. Het publiek moet inzicht kunnen hebben in de verhouding tussen bijvoorbeeld het budget voor nieuws in verhouding tot dat voor kinderprogrammering of culturele programmering. Als de publieke omroep transparant is en zijn keuzes verantwoordt aan het publiek, draagt dat bij aan de legitimatie van die keuzes en het vertrouwen in de publieke omroep. Transparantie versterkt tegelijkertijd het bewustzijn bij de publieke omroep dat er gewerkt wordt met publiek geld.
Dit wetsvoorstel voorziet in uitwerking van de bevoegdheid van de Minister van OCW om nadere regels te stellen over de inhoud en inrichting van de jaarrekening, die is opgenomen in artikel 2.172, derde lid, Mediawet. Duidelijk wordt gemaakt dat deze regels ook kunnen gaan over de wijze waarop inzicht wordt gegeven in de kosten van de programmering. Dit zal worden verwerkt in de Handboeken Financiële Verantwoording.[36]
De transparantie is expliciet niet bedoeld om binnen de politiek te debatteren over individuele programmatische keuzes, of te bepalen wat precies een doelmatige inzet van publiek geld betekent. Dat past niet bij het onafhankelijke karakter van de omroep en de grondwettelijke bescherming ervan. De regering bepaalt de kaders in de Mediawet en lagere regelgeving. Daarbinnen moet de publieke omroep in staat worden gesteld eigenstandige programmatische keuzes te maken. De regering zal ook waken over de onafhankelijkheid van de publieke omroep.

## 7. Meer samenwerking in en met de regio

### *7.1. Regionale publieke omroep*

In hoofdstuk 1 van deze toelichting zijn de drie stappen beschreven om het publieke mediabestel te moderniseren en toekomstbestendig te maken. De tweede en derde stap bevatten ook enkele belangrijke maatregelen op het terrein van de regionale omroepen. In de tweede stap is de financiering van de regionale omroepen overgeheveld van de provincies naar het Rijk en wordt verder het budget van de regionale omroepen structureel verlaagd met € 17 miljoen vanaf 1 januari 2017. In

[35] Brief aan de raad van bestuur van de NPO, «Uitwerking toekomstvisie publiek mediabestel in het concessiebeleidsplan», Kamerstukken II 2014/15, 32 827, nr. 70.
[36] Regeling financiële verantwoording landelijke publieke media-instellingen en de Ster en Regeling financiële verantwoording regionale publieke media-instellingen.

het regeerakkoord-Rutte II is aangekondigd dat door samenwerking en integratie van taken met de landelijke en regionale publieke omroep deze besparing mogelijk is. In de visiebrief is geschetst dat deze integratie van taken tussen de regionale en landelijke publieke omroep vooralsnog niet haalbaar is.[37]

Deze regering acht het wel noodzakelijk dat de regionale omroepen nu al stappen zetten om tot verregaande samenwerking te komen. De regionale nieuwsvoorziening staat onder druk, regionale radio en televisie kennen een teruglopend bereik en een verouderd publiek en de financiële situatie van de regionale omroepen is kwetsbaar. De regionale omroepen, verenigd in de stichting Regionale Omroep Overleg en Samenwerking (hierna stichting ROOS), zijn zich hiervan bewust en zijn ook bereid om ingrijpende maatregelen te nemen. Dit blijkt uit het rapport «Toekomstvenster op de publieke regionale omroep» dat de regionale omroepen in april 2013 hebben opgesteld en uit de gesprekken die met de stichting ROOS en de regionale omroepen zijn gevoerd.[38] Ook de Raad voor cultuur beschrijft in het advies «De Tijd staat open» de noodzaak tot verandering op regionaal niveau.[39]

Daarom heeft deze regering de volgende doelen voor de regionale omroep geformuleerd: (1) een meer slagvaardige regionale omroep door een bestuurlijke reorganisatie en aanpassing van de governance, (2) vergroten van efficiency door het samenvoegen van activiteiten en een bundeling van backoffices, (3) vergroten van de samenwerking met de landelijke omroep door aanvullende afspraken met de NPO, en (4) vergroten van de samenwerking binnen de regio zowel met de lokale omroep als met regionale (media)partners. Onderdeel van de versterking van de bestuurlijke slagvaardigheid is de wens van de regering om te komen tot één gezamenlijke begrotings- en verantwoordingscyclus en één concessie voor de regionale omroep, gebaseerd op een gezamenlijk concessiebeleidsplan. Dit vereenvoudigt de aansturing van de huidige dertien zelfstandige regionale omroepen vanuit het Rijk en het toezicht op de regionale omroep door het Commissariaat. Dit voorstel komt nadrukkelijk ook voort uit de wens van de stichting ROOS en de regionale omroepen zelf.

### 7.1.1. Nieuwe bestuurlijke organisatie: de Stichting Regionale Publieke Omroep (RPO)

Om de doelstellingen te bereiken kiest de regering voor een gefaseerde aanpak. De eerste fase is uitgewerkt in dit wetsvoorstel. Deze fase gebruikt de regering om de bestuurlijke slagvaardigheid te vergroten door het oprichten van een nieuwe wettelijke bestuurlijke organisatie voor de regionale omroepen: de Stichting Regionale Publieke Omroep (RPO). De beoogde inwerkingtredingsdatum van de wetswijziging van deze eerste fase is 1 januari 2016.

De tweede fase wordt uitgewerkt in een volgend wetsvoorstel. Dit bevat de concrete invulling van de vier genoemde doelstellingen. In dit tweede wetsvoorstel worden de plannen betrokken die de stichting ROOS in overleg met regionale omroepen maakt voor een herinrichting van de sector. De stichting ROOS heeft inmiddels een toekomstplan gepresen-

---

[37] Kamerstukken II 2014/15, 32 827, nr. 67.
[38] Zie: http://www.roosrtv.nl/roosrtv/Publicaties/Rapporten/Toekomstvenster%20op%20de%20publieke%20regionale%20omroep.html.
[39] Raad voor cultuur, «De Tijd Staat Open», 2014.

teerd.[40] Ook nog lopende onderzoeken van de stichting ROOS maken onderdeel uit van de verdere uitwerking.[41] De beoogde inwerkingtreding van de wetswijziging van de tweede fase is per 1 januari 2017. De regering neemt in 2015 met de stichting ROOS, de regionale omroepen, de provincies en de NPO de uitwerking van de plannen ter hand in voorbereiding op de tweede fase.

Een belangrijke reden om voorafgaand daaraan al de bestuurlijke structuur op korte termijn te veranderen is omdat er in 2016 een slagvaardige organisatie nodig is die de besparing van € 17 miljoen kan realiseren en de tweede fase kan voorbereiden. De verwachting is dat stichting ROOS, belangenorganisatie en koepel, dit niet alleen kan bereiken. De stichting ROOS bestaat namelijk uit de dertien directeuren van de omroepen plus een onafhankelijke voorzitter. Deze organisatie kan alleen op basis van consensus besluiten nemen. Feitelijk zijn er in de huidige situatie dus dertien bestuurlijke aanspreekpunten, namelijk de directe vertegenwoordigers van de omroepen. Daarmee is de huidige stichting ROOS niet de organisatie die kan zorgen voor het gezamenlijke beleid dat nodig is om de € 17 miljoen te besparen en de vormgeving voor een meer toekomstbestendige regionale publieke mediavoorziening. Ook is er geen gezamenlijk meerjarenbeleidsplan of gezamenlijke begroting.

Meer gezamenlijk beleid in de vorm van een wettelijk concessiebeleidsplan draagt bij aan een gezamenlijke organisatie van activiteiten en een efficiëntere inzet van mensen en middelen aan de kant van de omroepen. Tevens zorgt dit voor een betere benutting en uitwisseling van content zowel tussen de regionale omroepen onderling, als met de landelijke publieke omroep. Hier zijn kansen die in de huidige situatie door trage besluitvorming of individuele belangen niet afdoende worden gegrepen. Ook leidt dit tot inefficiënties aan de kant van de overheid en het toezicht, waar nu relaties onderhouden moeten worden met dertien individuele omroepinstellingen. Eerder is om reden van efficiency en bestuurlijke vereenvoudiging het aantal landelijke omroeporganisaties teruggebracht van 21 naar 8.
Om tijdig de noodzakelijke bestuurlijke slagkracht te hebben om de verdere modernisering vanaf 2017 door te voeren, wordt de RPO met ingang van 2016 het samenwerkingsorgaan voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht op regionaal niveau. De RPO zal als kwartiermaker in 2016 een vooralsnog beperkte taak toegewezen krijgen ter voorbereiding op de gewenste gezamenlijke begrotings- en verantwoordingscyclus en gezamenlijk beleid in de eerste concessieperiode (2017–2020). Dit is ook het jaar dat de bezuiniging van € 17 miljoen door de dertien omroepen gezamenlijk moet worden ingevuld. Dat is een belangrijke reden om al in 2016 de RPO te doen oprichten. De rol van de individuele regionale omroepen (in de huidige situatie de zendgemachtigden) verandert in 2016 niet. Zij blijven tot de voorziene centrale concessieverlening per 2017 verantwoordelijk voor de uitvoering van de regionale publieke media opdracht zoals geformuleerd in de huidige Mediawet.
Om deze reden is het van belang dat de (directeuren van de) huidige regionale omroepen betrokken blijven bij deze nieuwe organisatie. De

[40] Stichting ROOS, «Het nieuwe publieke regionale mediabedrijf: betrokken en betrouwbaar. Voorstel van ROOS voor een slagvaardige en efficiënte regionale publieke omroep», april 2015.
[41] De stichting ROOS laat onderzoek doen naar de versterking van het regionale media-aanbod, een doelmatige bestuurs- en organisatiestructuur voor de regionale omroepen, naar harmonisering van techniek en naar regionale bindings- en belevenisgebieden.

manier waarop dit gebeurt, zal via de statuten van de nieuwe organisatie worden geregeld.

7.1.2. Voorgeschiedenis bestuurlijke structuur regionale omroepen
De bestuurlijke organisatie van de regionale omroep is sinds de verzelfstandiging van de (dienst) Regionale Omroepen vanaf 1988 feitelijk niet meer veranderd. De wijze van bekostiging van de regionale omroepen is daarentegen wel flink gewijzigd. Na de fiscalisering van de omroepbijdrage in 2000 werd er achtereenvolgens duaal gefinancierd door zowel de provincies als het Rijk (tot en met 2005), geheel door de provincie (vanaf 2006 tot en met 2013) en vanaf 2014 weer in zijn geheel centraal door het Rijk.

De provincies hebben dus sinds 2014 geen rol meer bij het ter beschikking stellen van het vaste budget van de omroepen. De provincies zijn wel betrokken gebleven door bijvoorbeeld extra middelen toe te kennen ter stimulering van de regionale journalistiek of de regionale culturele identiteit.

7.1.3. Initiële taken en structuur van de RPO
De RPO wordt een zbo. De RPO heeft openbaar gezag vanwege het vaststellen van bindende regelingen en is niet hiërarchisch ondergeschikt aan de Minister van OCW. Het oprichtingsmotief is onafhankelijke oordeelsvorming. De RPO is een privaatrechtelijke rechtspersoon – immers een stichting – waarop de Kaderwet zbo's niet van toepassing wordt. Voor de vormgeving van de RPO wordt aangesloten bij die van de NPO. De argumentatie die is aangehouden bij de keuzes voor de NPO en de positionering buiten de Kaderwet zbo's, vindt ook toepassing ten aanzien van het regionale orgaan. Zie hierover verder hoofdstuk 6, inleiding en paragraaf 6.1.
De RPO krijgt bevoegdheden toegekend voor de gezamenlijke regionale publieke omroepen op het terrein van de strategiebepaling en beleidsontwikkeling. De organen van de RPO zijn een bestuur en een raad van toezicht. Deze structuur verzekert aan de ene kant de onafhankelijkheid van invloed van overheid op de publieke media en aan de andere kant draagt dit bij aan de noodzakelijke checks & balances en aan goed bestuur.
Het bestuur van de RPO zal met ingang van 2016 het enige bestuurlijke aanspreekpunt zijn voor de Minister, de NPO, het Commissariaat en andere stakeholders. De RPO zal in 2016 bekostigd worden uit de mediabegroting waarbij (een deel van) dekking kan komen uit de middelen die nu aan de Stichting ROOS ter beschikking worden gesteld door de regionale omroepen zelf (in totaal ongeveer € 700.000).

De RPO zal worden belast met de voorbereidende taken die nodig zijn om per 1 januari 2017 één gezamenlijke financieringslijn, begrotings- en verantwoordingscyclus en gezamenlijk beleid voor de concessieperiode 2017–2020 te hebben. Het ligt voor de hand dat de stichting ROOS bij ministerieel besluit aangewezen wordt als de stichting RPO. De huidige werkzaamheden en verplichtingen van de stichting ROOS zullen op termijn moeten worden beëindigd of overgedragen aan het bestuur van de RPO.

Hieronder worden de taken en bevoegdheden toegelicht:

*Eén concessiebeleidsplan 2017–2020*

Een belangrijke bevoegdheid voor het bestuur van de RPO in 2016 wordt het vaststellen van het concessiebeleidsplan. Hierbij wordt rekening gehouden met de meerjarenplannen en begrotingen van de afzonderlijke

regionale omroepen en met het concessiebeleidsplan van de NPO. Over de precieze inhoud van het concessiebeleidsplan zullen nadere afspraken worden gemaakt. Ook het besluit van het bestuur tot vaststelling van het concessiebeleidsplan behoeft de instemming van de raad van toezicht van de RPO. De periode voor het eerste concessiebeleidsplan zal ingaan op 1 januari 2017 en zal – net als bij de landelijke publieke omroep – lopen tot en met 2020.[42] Conform de regeling voor de landelijke publieke omroep zal in de reguliere situatie de periode voor het concessiebeleidsplan vijf jaar zijn en de algehele concessieperiode tien jaar. De huidige aanwijzingsprocedures zijn op dit moment per omroep georganiseerd. Dat betekent dat de aanwijzingen weliswaar dezelfde looptijd hebben, maar op zeer verschillende momenten expireren.[43] Dat acht de regering niet wenselijk of efficiënt en daarom wil de regering dit gelijktrekken.

*Eén centrale begrotings- & verantwoordingscyclus*

Aanvullend op het concessiebeleidsplan zal het bestuur bevoegd zijn de meerjarenbegroting voor 2017 en verder voor de regionale publieke omroep in zijn geheel vast te stellen. Voor het (begrotings-)jaar 2016 verandert het huidige begrotingsproces en de financiële relatie tussen het Commissariaat en de dertien individuele regionale omroepen niet. Vanaf 2017 moeten de separate begrotingen van de regionale omroepen worden afgestemd op de overkoepelende begroting van de RPO.

*Meer verantwoording naar overheid en samenleving: prestatieovereenkomst*

Ook de regionale omroepen gaan meer verantwoording afleggen over de prestaties aan het publiek. Daarom worden er tussen het bestuur van de RPO en de Minister van OCW afspraken vastgelegd in de vorm van een prestatieovereenkomst. Deze volgt op het vast stellen van het concessiebeleidsplan en heeft dezelfde looptijd. Ook deze cyclus loopt parallel aan die bij de NPO.

7.1.4. Nadere beschrijving van de organen van de RPO

Hieronder wordt ingegaan op de samenstelling, taken en onderlinge relaties van de verschillende organen die binnen de regionale publieke omroep zullen worden onderscheiden en wel het bestuur en de raad van toezicht.

*Bestuur*

Het bestuur bestaat uit ten hoogste drie onafhankelijke leden en beschikt over zelfstandige bevoegdheden. Bestuursleden worden in principe voor vijf jaar benoemd en herbenoeming kan slechts eenmaal. Het lidmaatschap van het bestuur is incompatibel met het bestuurslidmaatschap van of dienstbetrekking bij een andere media-instelling of overheid. De leden van het bestuur worden op basis van een profielschets benoemd door de raad van toezicht van de RPO. De benoeming behoeft de instemming van de Minister van OCW. Ten behoeve van de onafhankelijkheid van de raad van toezicht wordt uitgesloten dat leden van het bestuur na beëindiging van dat lidmaatschap aansluitend kunnen plaatsnemen in de raad van toezicht.

---

[42] De eerste looptijd van het concessiebeleidsplan kent een looptijd van vier jaar, daarna zal deze steeds vijf jaar beslaan en gelijk lopen met de NPO. De concessieperiode van de NPO kent een looptijd van 2010–2020.

[43] Huidige aanwijzingsprocedure verloopt nog via de twaalf provinciale staten. Er zijn dus 12 momenten.

Ten behoeve van de verantwoordelijkheid die hij heeft als dagelijkse leiding van de RPO wordt het bestuur een aantal belangrijke bevoegdheden toegekend. Zo is het bestuur in 2016 belast met de vaststelling van het concessiebeleidsplan, de prestatieovereenkomst en de begroting van de regionale publieke omroep als geheel.
Voor de uitvoering van deze taken is het van belang dat inspraak van en afstemming met de (directeuren van de) individuele regionale omroepen goed worden geregeld. Dit zal in overleg met de raad van toezicht van de RPO in de statuten van de RPO worden opgenomen.

*Raad van toezicht*

De raad van toezicht zal uit maximaal vijf leden bestaan. De leden van de raad van toezicht worden bij koninklijk besluit op voordracht van de Minister van OCW benoemd op basis van profielen. Benoeming geschiedt voor vijf jaar en herbenoeming voor een aansluitende periode is eenmaal mogelijk.

De raad van toezicht is in de eerste plaats belast met het toezicht op het beleid van het bestuur. Daarnaast is de raad van toezicht bevoegd tot het wijzigen van de statuten van de RPO (op voorstel van het bestuur). Ook benoemt de raad van toezicht het bestuur van de RPO. Voor dergelijke benoemingen is de instemming van de Minister nodig. In het kader van de algemene toezichthoudende taak behoeft een aantal beslissingen van het bestuur de instemming van de raad van toezicht, waaronder de vaststelling van het concessiebeleidsplan voor de regionale publieke omroep in zijn geheel en de vaststelling van de meerjarenbegroting.

De raad van toezicht stelt de arbeidsvoorwaarden vast van de leden van het bestuur van de RPO. Daarbij is een aantal artikelen van het burgerlijk wetboek over de arbeidsovereenkomst niet van toepassing verklaard op de leden van het bestuur. In die artikelen gaat het over omzetting van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd naar arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd. Dat is uiteraard niet de bedoeling voor de arbeidsovereenkomsten van de leden van het bestuur: benoeming geschiedt voor een periode van vijf jaar waarbij er maximaal één herbenoeming voor vijf jaar is. Op grond van deze artikelen zou de herbenoeming er toe leiden dat de tweede benoeming van vijf jaar een benoeming voor onbepaalde tijd wordt. Uiteraard valt de RPO net als de huidige regionale omroepen wel onder de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector. Dit vloeit voort uit die wet zelf.

*7.2. Samenwerking en content-uitwisseling tussen publieke omroepen*

De uitwisseling van media-aanbod tussen de landelijke publieke media-instellingen en regionale en lokale media-instellingen wordt in het huidige artikel 2.133 Mediawet als nevenactiviteit beschouwd. Aangezien de publieke mediaopdracht bepaalt dat er op landelijk, regionaal en lokaal niveau publieke mediadiensten dienen te worden verzorgd, dient ook de uitwisseling van media-aanbod tussen de verschillende publieke media-instellingen als uitvoering van de publieke media-opdracht te worden beschouwd. Zo is het op grond van artikel 2.71 Mediawet mogelijk dat lokale en regionale publieke media-instellingen een samenwerkingsovereenkomst sluiten over de uitwisseling van media-aanbod ter uitvoering van de publieke media-opdracht. In dat geval is er geen sprake van een nevenactiviteit. Artikel 2.133 Mediawet wordt in deze lijn aangepast. Zolang de uitwisseling van content binnen het publieke bestel plaats vindt, hoeft niet aan het nevenactiviteitenregime te worden getoetst. Wel blijft er een coördinerende rol voor de NPO, waar het betreft

het beschikbaar stellen van landelijk media-aanbod aan regionale en lokale publieke media-instellingen.

## 8. Overig

*8.1. Beëindiging van de wettelijke taken van het Mediafonds*

In het regeerakkoord-Rutte II is bepaald dat de bekostigingsrelatie met het Mediafonds met ingang van 1 januari 2017 wordt beëindigd. Met dit wetsvoorstel komen de bepalingen over het Mediafonds in de Mediawet te vervallen. Inwerkingtreding van dit onderdeel van het voorstel is voorzien per 1 januari 2017.

In visiebrief heeft het kabinet geschreven dat het de taak is van de publieke omroep om in een media-aanbod te voorzien op het vlak van informatie, cultuur en educatie.[44] De productie van de culturele mediaproducties, waar het Mediafonds nu mede voor verantwoordelijk is, is één van de drie kerntaken van de publieke omroep. De regering acht het daarom niet logisch een afzonderlijk fonds hiervoor in stand te houden. Hetzelfde geldt voor talentontwikkeling, dat ook een belangrijke taak is van de publieke omroep.

De NPO heeft € 16,6 miljoen geoormerkt voor de ontwikkeling en vervaardiging van het nu door het Mediafonds gerealiseerde media-aanbod van bijzondere Nederlandse culturele aard.

De NPO heeft eerste stappen gezet over hoe de taken van het Mediafonds binnen de landelijke publieke omroep kunnen worden vormgegeven.[45] Een nadere uitwerking volgt in het concessiebeleidsplan.

*8.2. Programmakanalen en aanbodkanalen*

In de Mediawet is er een verschil tussen programmakanalen en aanbodkanalen. Een programmakanaal is een geordend geheel van programma-aanbod dat onder een herkenbare naam wordt verspreid via een omroepzender of omroepnetwerk. Dat zijn bijvoorbeeld NPO 1, 2 en 3 op de kabel, de landelijke publieke radiozenders via DAB of de ether en de themakanalen via de kabel. Een aanbodkanaal is in de wet gedefinieerd als een geordend geheel van media-aanbod dat onder een herkenbare naam via een elektronisch communicatienetwerk als bedoeld in de Telecommunicatiewet wordt aangeboden.[46] Dit gaat niet alleen om omroepzenders- en netwerken, waarbij vanuit één punt aanbod verzonden wordt naar het grote publiek. Onder aanbodkanalen vallen ook on-demandkanalen, zoals Uitzending Gemist, NPO Plus en zelfstandige websites met media-aanbod die niet aan een programma zijn gerelateerd. De publieke media-opdracht heeft betrekking op het verzorgen van media-aanbod op aanbodkanalen. Maar niet overal in de wet wordt het begrip aanbodkanaal consequent gebruikt.

Afdeling 2.2.5. van de Mediawet behandelt de coördinatie en ordening op de aanbodkanalen. In deze afdeling is nog een aantal artikelen gekoppeld aan programmakanalen en de taak van de NPO om de uren op deze programmakanalen te coördineren. Deze artikelen worden in dit

---

[44] Kamerstukken II 2014/15, 32 827, nr. 67.
[45] Op 14 november 2013 is er een advies uitgebracht over de inbedding van taken bij de NPO. Aad Stoop, «Hoe de Nederlandse Publieke Omroep de ontwikkeling en productie van hoogwaardig drama en documentaire kan borgen», 2013.
[46] Zie artikel 1.1 Mediawet.

wetsvoorstel waar mogelijk aangepast aan de taak ten aanzien van de aanbodkanalen.

*8.3. Toevoeging sanctie Commissariaat*

Het Commissariaat heeft op grond van artikel 7.12, derde lid, Mediawet de bevoegdheid om bij overtreding van het bepaalde bij of krachtens de Mediawet, een aantal specifiek genoemde artikelen uitgezonderd, een last onder dwangsom op te leggen. Met de Moderniseringswet zijn in deze bepaling de mogelijkheden tot het opleggen van een last onder dwangsom uitgebreid. In de praktijk blijkt nog een toevoeging wenselijk. Bij het uitoefenen van het toezicht door het Commissariaat geldt de medewerkingsverplichting van artikel 5:20 Awb. Het Commissariaat kan bij niet-naleving daarvan op grond van artikel 7.12, eerste lid, Mediawet, een bestuurlijke boete opleggen. De bevoegdheid tot een last onder dwangsom ontbreekt echter. Het Commissariaat heeft aangegeven de last onder dwangsom voor de medewerkingsverplichting in eerste instantie het geschikte sanctie-instrument te achten. De herstelsanctie (last onder dwangsom) is in de situatie dat niet wordt meegewerkt aan het toezicht zowel minder ingrijpend als meer effectief dan de strafsanctie (bestuurlijke boete). Dit wetsvoorstel voegt voor het Commissariaat die sanctiemogelijkheid toe. Overtreding van artikel 5:20 Awb wordt opgenomen in artikel 7.12, derde lid, Mediawet.

## 9. Financiën

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de totale begroting van de publieke omroep.

De toegang van externe partijen tot het bestel wordt betaald uit het programmabudget dat de NPO inzet ter versterking van het media-aanbod. Bestaande budgetgaranties van omroep- en taakorganisaties worden behouden. Omdat een omroep altijd coproducent is, zal dit budget waarmee de externe partij wordt gefinancierd, altijd via de omroep lopen. De omroep is ook degene die het contract sluit met de externe partij. De NPO beoordeelt en kiest voorstellen van externe partijen. Ook kan zij afspraken maken met de externe partij over het budget van een productie. Hierdoor krijgt de NPO meer mogelijkheden om te sturen op de besteding van het programmabudget. In hoofdstuk 4 staat de werkwijze en financiering van externe makers beschreven.

Onderdeel van de aangescherpte taakopdracht is dat de NPO stuurt op een hogere mate van doelmatigheid in de besteding van de financiële middelen. De NPO krijgt in de wet de taak om doelmatige inzet van gelden te verzorgen. Dit houdt een uitbreiding op de taken van de NPO in om toezicht te houden op de besteding van de gelden. Het doel is om middels een efficiëntere besteding van de middelen de publieke taak beter uit te voeren en zo te komen tot de het beste media-aanbod voor het publiek. Hoe de sturing op doelmatigheid wordt georganiseerd staat beschreven in hoofdstuk 5.

## 10. Administratieve lasten

Bij de voorbereiding van dit voorstel is het Ministerie van OCW nagegaan of sprake is van administratieve lasten voor instellingen, bedrijfsleven of burgers. Het ministerie heeft deze gevolgen in kaart gebracht met behulp van het standaardkostenmodel (SKM) voor de administratieve lasten en in overleg met de betrokken instellingen (lasten voor bedrijfsleven of burgers zijn niet aan de orde). De toename in de structurele administratieve lasten voor instellingen, na de beoogde implementatie van het

voorstel, worden geraamd op € 42.000 vanaf 2016. De wijziging is ten eerste en voor het overgrote deel het gevolg van de oprichting van de RPO. Daardoor nemen de administratieve lasten met € 36.000 toe, omdat de RPO een concessiebeleidsplan, een prestatieovereenkomst en jaarlijkse een begroting en verantwoording moet opstellen. Een deel van deze documenten werd al door de koepelorganisatie van de regionale omroepen gemaakt.[47] Dus hoewel deze documenten nu als administratieve lasten meetellen omdat ze wettelijk worden verplicht, leveren ze geen extra kosten op voor het bestel. Ten tweede is er een beperkte stijging van bijna € 6.000 in de administratieve lasten door de nieuwe taak van de NPO om publieksbetrokkenheid te stimuleren en de nieuwe verplichting voor de NPO om een onderdeel over mediadienst op aanvraag toe te voegen aan het concessiebeleidsplan.
De afname in de structurele administratieve lasten voor instellingen na de beoogde implementatie van het voorstel wordt geraamd op € 10.000 vanaf 2017. Dit is het gevolg van de beëindiging van de wettelijke taken van het Mediafonds.

## 11. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Een concept van het wetsvoorstel is voor een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets voorgelegd aan het Commissariaat, dat de toets heeft uitgevoerd en op basis daarvan heeft laten weten het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar te achten. Wel heeft het Commissariaat enkele aandachtspunten naar voren gebracht. Het gaat dan vooral om de voorgenomen wijziging van de publieke media-opdracht, de uitbreiding van de taken van de NPO en de versterking van de checks & balances. Het Commissariaat wijst er terecht op dat implementatie van de wijzigingen uitwerking door de publieke omroep vergt door middel van het opstellen van toetsingskaders en nadere regelingen. De regering is zich ervan bewust dat het wetsvoorstel de kaders biedt, en dat het aan de publieke omroep is daaraan invulling te geven. De regering onderschrijft daarbij het belang dat door het Commissariaat wordt gehecht aan transparante procedures en verantwoording.

Verder wijst het Commissariaat op het belang van het waarborgen van de redactionele onafhankelijkheid van de landelijke publieke media-instellingen, met name in verband met de voorgestelde bevoegdheid van de NPO om het initiatief te nemen tot het laten verzorgen van media-aanbod op basis van een voorstel dat afkomstig is van een buitenpartij. De regering merkt op dat de NPO haar taken en bevoegdheden, en dus ook de voorgestelde bevoegdheid, uitoefent binnen de systematiek van de Mediawet. Daarin neemt de redactionele autonomie van de omroeporganisaties, zoals deze is uitgedrukt in artikel 2.88 Mediawet een belangrijke plaats in. Het is, ook bij voorstellen van buiten, altijd de omroeporganisatie of de NTR die het media-aanbod verzorgt, de overeenkomst met de partij van buiten aangaat, en verantwoordelijk is voor de vorm en inhoud van het programma. NPO, omroeporganisaties en NTR hebben hun eigen rol en zijn gehouden aan de Mediawet. Het Commissariaat heeft daarin zijn toezichttaak.

Het Commissariaat meent met de regering dat gewenst is dat er duidelijkheid over bestaat dat de uitwisseling van content tussen publieke media-instellingen, of deze nu landelijk, regionaal of lokaal zijn, onderdeel is van de publieke media-opdracht. Het Commissariaat spreekt een voorkeur uit voor verduidelijking in de toelichting bij artikel 2.132. De

[47] Zoals in de toelichting is beschreven zal de RPO in 2016 bekostigd worden uit de mediabegroting waarbij (een deel van) dekking komt uit de middelen die nu aan de Stichting ROOS ter beschikking worden gesteld door de regionale omroepen zelf (in totaal ongeveer € 700.000).

regering meent dat de verduidelijking adequaat wordt bereikt met de voorgestelde aanpassing van artikel 2.133 Mediawet, in combinatie met de daarbij gegeven toelichting.

### 12. Consultatie

Er is voor gekozen om tijdens de voorbereiding van dit wetsvoorstel geen internetconsultatie te doen. Enerzijds vanwege het korte tijdsbestek waarin dit wetsvoorstel tot stand diende te komen; de beoogde inwerkingtreding per 1 januari 2016 liet geen ruimte voor een internetconsultatie. Anderzijds omdat gedurende verschillende fasen voorafgaand aan en tijdens de totstandkoming van dit wetsvoorstel naast het publiek een groot aantal relevante experts, instellingen en organisaties is geconsulteerd. De voorgestelde maatregelen zijn voor het overgrote deel aangekondigd in de visiebrief en met de Tweede Kamer besproken tijdens de behandeling van de Mediabegroting op 24 november 2014. Over het regionale mediabestel worden aanvullende maatregelen genomen die geen onderdeel waren van de visiebrief. Het advies «De tijd staat open» van de Raad voor cultuur vormde een inspiratiebron voor de brief.

Het huidige wetsvoorstel kwam dus in een aantal fases tot stand, waarbij in elke fase consultatie plaatsvond. De regering vroeg in 2013 de Raad voor cultuur een advies uit te brengen over de toekomst van het publieke bestel (fase een). Om zoveel mogelijk relevante stakeholders bij de voorbereiding van het advies te betrekken, heeft de Raad voor cultuur vier focusgroepen gevormd: Innovatie, Organisatie, Programmering en Samenwerking omroep en pers in de regio. In deze focusgroepen zaten makers, journalisten, wetenschappers en andere leden. De Raad sprak daarnaast uitgebreid met vele deskundigen en betrokkenen uit het veld.

Tijdens het schrijven van de visiebrief (fase twee) heeft de regering intensief overleg gevoerd met relevante stakeholders. Mede op basis daarvan zijn de keuzes in die brief tot stand gekomen. Zo vond er een uitgebreide dialoog plaats tussen de regering en de NPO, omroeporganisaties (onder andere met het college van omroepen), de NOS, de NTR en de Centrale Ondernemingsraad van de landelijke publieke omroep. Omroeporganisaties hebben met name hun zorgen geuit over de aanpassing van de publieke mediaopdracht en over de wijze waarop de toegang van externen zou worden georganiseerd. Een deel van de omroeporganisaties is geen voorstander van de vernieuwde publieke mediaopdracht, omdat zij vrezen dat het schrappen van verstrooiing als publieke functie zal leiden tot een omroep die niet meer voor iedereen kan zijn. De Vereniging Commerciële Omroepen (VCO) en NDP Nieuwsmedia wezen juist op het belang van een aanscherping van de taakopdracht. Uit de reacties op de visiebrief op bijvoorbeeld sociale media en in het maatschappelijk debat bleek dat ook daar deze tegenstelling bestond. Zoals is uitgelegd in hoofdstuk 3, blijft het in dit wetsvoorstel de opdracht voor de publieke omroep om te voldoen aan de behoeften van alle inwoners van Nederland, maar wel met aanbod dat bijdraagt aan een publieke functie en dat voldoet aan publieke waarden en daarmee onderscheidend is. De publieke omroep kan amusement inzetten als middel om een informatief, cultureel of educatief doel te bereiken of een breed en divers publiek te trekken en te binden zodat deze doelen onder de aandacht worden gebracht.

De omroeporganisaties en de NPO wezen beide op het belang van een zorgvuldige inbedding van de toegang van externen en hebben er voor gepleit om de NPO geen zendmachtiging te geven. Dit is overgenomen in de visiebrief en in dit wetsvoorstel. Er is altijd een omroeporganisatie verantwoordelijk voor de vorm en inhoud van het aanbod. De vereniging

van Onafhankelijke Televisie Producenten (OTP), andere producentenorganisaties, andere makers en maatschappelijke organisaties zijn groot voorstander van het verder openen van het bestel voor externe partijen.

In verband met transparantie van de kosten van programma's zijn door de NPO en omroeporganisaties zorgen geuit over de onafhankelijkheid van de publieke omroep ten opzichte van de politiek. De grotere transparantie is echter geenszins bedoeld om te debatteren over individuele programmatische keuzes van de publieke omroep. Dat past niet bij het onafhankelijke karakter van de omroep en de grondwettelijke bescherming ervan. Openheid over de kosten van de programma's is bedoeld voor het vergroten van transparantie voor het publiek, de doelmatige besteding van publieke middelen en kostenbewustzijn bij de publieke omroep.

**Artikelsgewijs**

*Artikel I, onder A (artikel 1.1)*

*(catch-up)* Toegevoegd wordt een definitie van catch-up. Het gaat daarbij om het on-demand afnemen van content die al lineair verspreid is, gedurende een beperkte periode die begint kort na, of zelfs al tijdens de lineaire verspreiding van een programma. Een voorbeeld van een aanbodkanaal dat catch-up mogelijk maakt, is Uitzending Gemist.
Het begrip catch-up wordt gebruikt in een toevoeging aan artikel 2.50. Daarin wordt de verplichting voor de landelijke publieke mediadienst opgenomen om een aanbodkanaal te verzorgen voor de catch-up van media-aanbod op de algemene programmakanalen.
*(concessiebeleidsplan)* In verband met een wijziging van artikel 2.30 is het nodig een technische begripsbepaling van «concessiebeleidsplan» op te nemen.
*(concessiebeleidsplan RPO, RPO)* Deze definitiebepalingen hangen samen met de regeling van de RPO.

*Artikel I, onder B (artikel 2.1)*

De aanpassing van de publieke media-opdracht gebeurt in de Mediawet door wijziging van artikel 2.1. In het eerste lid, onder a, wordt verstrooiing geschrapt als terrein van media-aanbod dat onderdeel is van de publieke mediaopdracht. Die opdracht beperkt zich voortaan tot media-aanbod op de terreinen informatie, cultuur en educatie. In een nieuw onderdeel a1 van het eerste lid wordt aangegeven op welke wijze amusement kan worden ingezet. Het volgen en stimuleren van technologische ontwikkelingen en het benutten van de mogelijkheden om media-aanbod aan het publiek aan te bieden via nieuwe media- en verspreidingstechnieken, is nu nog voorschreven aan de NPO en de publieke media-instellingen in het vierde lid van artikel 2.1. Deze bepaling wordt expliciet opgenomen in de mediaopdracht in artikel 2.1, eerste lid. Daaraan wordt toegevoegd het stimuleren van innovatie ten aanzien van media-aanbod. Hier wordt gedoeld op innovatie ten aanzien van de content; talentontwikkeling is daaronder begrepen. De aanpassing van de aanhef van het tweede lid benadrukt dat publieke mediadiensten dienen te voldoen aan publieke waarden.

*Artikel I, onder C (artikel 2.2, eerste en tweede lid, onder a, f en i)*

In artikel 2.2, eerste lid, wordt de NPO het sturings- en samenwerkingsorgaan van de landelijke publieke mediadienst, in plaats van, zoals nu nog, het samenwerkings- en coördinatieorgaan. De wijziging van coördinatie naar sturing wordt in de taken van de NPO op grond van het tweede lid van artikel 2.2 doorgevoerd in onderdeel a, waar het bevor-

deren van samenwerking en coördinatie wordt vervangen door het geven van sturing en het bevorderen van samenwerking.
In de sturing door de NPO op strategisch niveau heeft het concessiebeleidsplan een bepalende rol. Dit plan wordt voortaan vastgesteld voorafgaand aan het verlenen van de erkenningen. Daardoor wordt het concessiebeleidsplan meer kaderstellend. Zie verder de toelichting bij de wijziging van artikel 2.30.
In artikel 2.2, tweede lid, onder f, wordt de coördinatie van het rechtenbeheer geëxpliciteerd als taak die valt onder het behartigen van een zaak van gemeenschappelijk belang voor de landelijke publieke mediadienst en de landelijke publieke media-instellingen. In het tweede lid, onder i, wordt de doelmatigheidsopdracht verscherpt: de NPO moet voortaan zorgdragen voor de doelmatigheid bij de landelijke publieke mediadienst (is nu nog: bevorderen). Zie verder voor de taak op het punt van de coördinatie van het rechtenbeheer onder 5.5 van het algemeen deel van de toelichting, en voor de doelmatigheidsopdracht onder 5.4 van het algemeen deel. De wijzigingen werken door in de systematiek van de Mediawet. Zo maakt de explicitering van de coördinatie van het rechtenbeheer in artikel 2.2, tweede lid, onder b, duidelijk dat de NPO hier de (bestaande) bevoegdheid op grond van artikel 2.3, eerste lid, kan gebruiken om in naam van de gezamenlijke landelijke publieke media-instellingen overeenkomsten met derden aan te gaan.
De aanpassing van de taken in artikel 2.2 werkt door in de (bestaande) bevoegdheid van de raad van bestuur op grond van artikel 2.10, tweede lid, onder c, om bindende regelingen vast te stellen die nodig zijn voor de uitvoering van de taken van de NPO. Ook heeft de wijziging van de taakomschrijving gevolgen voor de informatieverplichtingen van de landelijke publieke media-instellingen naar de NPO, op grond van (het bestaande) artikel 2.59 – die worden overeenkomstig explicieter en meeromvattend.

*Artikel I, onder C, H, J en R (artikelen 2.2, tweede lid, onder b1, 2.20, tweede lid, onder a, 2.22 en 2.55, eerste lid)*

*(2.2, tweede lid, onder b1)* De NPO krijgt nadrukkelijk als taak het zorgdragen voor de publieksbetrokkenheid bij de invulling van het media-aanbod van de landelijke publieke mediadienst. Het gaat dan zowel om het betrekken van het publiek vooraf als om het verantwoording afleggen achteraf. Door de uitbreiding van de taak van de NPO wordt ook het toezicht van de raad van toezicht met dit onderwerp uitgebreid. Zie ook de toelichting bij artikel 2.7.
*(2.20, tweede lid, onder a)* Het zorgdragen voor de publieksbetrokkenheid wordt verder in de Mediawet verankerd doordat de NPO voortaan in het concessiebeleidsplan een beschrijving moet geven van de voorgenomen uitvoering hiervan in kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen.
*(2.22)* Ook wordt de publieksbetrokkenheid onderdeel van de doelstellingen van de prestatieovereenkomst. Op grond van het (bestaande) voorschrift in artikel 2.58, onder c, moet dan over deze doelstelling worden gerapporteerd in het jaarlijkse verslag van de NPO aan het Commissariaat en de Minister van OCW.
*(2.55, eerste lid)* Ten slotte wordt in artikel 2.55, eerste lid, opgenomen dat het onderwerp publiekbetrokkenheid wordt toegevoegd aan de afspraken tussen de NPO en de landelijke publieke media-instellingen over de kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen voor het media-aanbod op de aanbodkanalen.

*Artikel I, onder D en E (artikelen 2.5 en 2.7)*

*(2.5)* De raad van toezicht krijgt als onderdeel van de vernieuwing van de governance van de landelijke publieke mediadienst een grotere rol (zie

hierna de toelichting bij de wijziging van artikel 2.7). Om deze het hoofd te kunnen bieden wordt het mogelijk gemaakt dat de raad van toezicht met twee leden wordt uitgebreid: het maximum aantal leden dat niet tevens voorzitter is, wordt verhoogd van vier naar zes. Tevens worden, om de onafhankelijkheid van de raad van toezicht te verstevigen, de essentiële elementen van de benoemingsprocedure voor die raad vastgelegd in de wet. Het gaat daarbij om het betrekken van een onafhankelijke benoemingsadviescommissie, gebruik van functieprofielen en openbare werving.
*(2.7)* Het nieuwe eerste lid van artikel 2.7 omschrijft de toezichthoudende taak van de raad. De inhoud van de taak is op onderdelen bijgesteld en wordt duidelijk in drie lagen beschreven. De bovenste en meest omvattende laag is het toezicht op de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau. Deze toezichttaak is op zich niet nieuw, wel nieuw is de prominentie die hij heeft in de voorgestelde bepaling. Het gaat om het toezicht op de taak die de wetgever bij de landelijke publieke mediadienst heeft neergelegd. In verband met de nadruk op het omvattende toezicht is de verplichting in het huidige derde lid, dat de raad van toezicht zich «richt» naar het gemeenschappelijke belang van de landelijke publieke mediadienst verschoven naar het voorschrift dat de raad bij het toezicht dit belang «in acht neemt». De middelste laag is het toezicht op de raad van bestuur. In het huidige artikel 2.7 betreft dit toezicht «het beleid» van de raad van bestuur. Dat is in het voorgestelde eerste lid gewijzigd in «de werkzaamheden» van de raad van bestuur. De term «beleid» suggereert een beperking vooraf van het toezicht die niet langer gewenst wordt geacht. De benodigde mate van afstand of indringendheid ten aanzien van de handelwijze van de raad van bestuur kan van onderwerp tot onderwerp verschillen en wordt aan de raad van toezicht overgelaten. De taken van de NPO worden in dit wetsvoorstel versterkt. In congruentie daarmee worden de taken van de raad van toezicht omvangrijker. Het gaat dan bijvoorbeeld om de opdracht aan de NPO om zorg te dragen voor de publieksbetrokkenheid bij het media-aanbod. De raad van toezicht zal deze in zijn taak dienen te betrekken, juist ook vanuit het bredere perspectief van de uitvoering van de publieke media-opdracht op landelijk niveau. De derde laag is het toezicht op de gang van zaken in de organisatie van de NPO. In de gekozen bewoordingen wordt specifiek het organisatie-aspect van de NPO en dus van de toezichthoudende taak van de raad ook in dat opzicht, benadrukt.
Nieuw is de bepaling van het voorgestelde vierde lid. Deze bevat een informatieverplichting voor de raad van bestuur jegens de raad van toezicht. De bepaling verzekert dat de raad van toezicht beschikt over de voor zijn toezichthoudende taak benodigde informatie.

*Artikel I, onder F (artikel 2.9)*

Het is niet langer toegestaan dat een lid van de raad van bestuur na beëindiging van dat lidmaatschap aansluitend plaatsneemt in de raad van toezicht. Dit voorschrift dient ter versterking van de onafhankelijke positie van de raad van toezicht.

*Artikel I, onder G (artikel 2.10)*

In artikel 2.10 wordt een technische aanpassing voorgesteld die verband houdt met de toevoeging in artikel 1.1 van de begripsbepaling van concessiebeleidsplan.

*Artikel I, onder H (artikel 2.20, tweede lid, onder c)*

De NPO dient voortaan in het concessiebeleidsplan extra informatie op te nemen over de aanbodkanalen die niet de traditionele omroep-

programmakanalen zijn en die zijn gericht of mede zijn gericht op on-demand afname van media-aanbod. De NPO moet voor deze aanbodkanalen de technische beeld- of geluidskwaliteit beschrijven en de afnameperiode van het media-aanbod aangeven. Een voorbeeld van een dergelijke afnameperiode is de periode van de catch-up: de beperkte periode voor on-demand afname die begint tijdens of kort na de verspreiding op een programmakanaal.
Het gaat hier om een toevoeging aan artikel 2.20, tweede lid, onder c. Dit is een onderdeel van het concessiebeleidsplan dat op grond van het (bestaande) voorschrift van artikel 2.21, derde lid, de instemming van de Minister van OCW behoeft.

*Artikel I, onder I (artikel 2.21)*

Het advies van het Commissariaat en de Raad voor cultuur over het concessiebeleidsplan moet in elk geval betrekking hebben op de wijze waarop in dat plan vorm wordt gegeven aan de pluriformiteit. Het belang van de pluriformiteit, de grotere rol van de NPO om deze te realiseren en het meer kaderstellende karakter van het concessiebeleidsplan maken dat deze procedurele aanvulling gewenst is.

*Artikel I, onder K (artikel 2.30)*

*(2.30)* In verband met de omdraaiing van de volgorde van de erkenningen en het concessiebeleidsplan is op het niveau van de Mediawet alleen wijziging van artikel 2.30 nodig. Daar wordt in het tweede lid opgenomen dat het beleidsplan, dat bij een aanvraag voor een erkenning of voorlopige erkenning dient te worden gevoegd, is afgestemd op het concessiebeleidsplan. Aldus wordt het kaderstellende karakter van het concessiebeleidsplan versterkt. Op grond van (het bestaande) artikel 2.32, tweede lid, onder b, kan de Minister van OCW een aanvraag voor een erkenning of voorlopige erkenning onder meer afwijzen indien de aanvrager niet voldoet aan de bij of krachtens artikel 2.30 gestelde eisen. Niet voldoen aan het nieuwe vereiste dat het beleidsplan moet zijn afgestemd op het concessiebeleidsplan, is hiermee een afwijzingsgrond.

*Artikel I, onder L (artikel 2.35)*

Aan de taak van de NTR wordt toegevoegd dat de raad van bestuur haar kan belasten met het verzorgen van media-aanbod naar aanleiding van een voorstel van buiten de landelijke publieke media-instellingen (zie verder de toelichting bij de wijziging van artikel 2.54). Deze bevoegdheid van de raad van bestuur laat de autonomie en de verantwoordelijkheid van de NTR voor het door haar verzorgde media-aanbod, waaraan uitdrukking is gegeven in (het bestaande) artikel 2.88, onverlet. De NTR kan tegen een besluit met een voorstel dat zij vanwege deze autonomie en verantwoordelijkheid meent niet voor haar rekening te kunnen nemen, rechtsmiddelen aanwenden.

*Artikel I, onder M (artikel 2.50)*

*(2.50, eerste lid)* In het eerste lid wordt voor de landelijke publieke mediadienst de verplichting opgenomen om ten minste één on-demand aanbodkanaal te verzorgen voor de catch-up van media-aanbod van de algemene programmakanalen. Zie verder onder 5.5 van het algemeen deel van de toelichting.
*(2.50, tweede lid)* Het tweede lid vervalt. Het lid is bij nader inzien overbodig, omdat de raad van bestuur op grond van artikel 2.10, tweede lid, onder d, al de verplichting heeft om de profielen van de aanbodkanalen van de landelijke publieke mediadienst vast te stellen.

*Artikel I, onder N en O (artikelen 2.51 en 2.52)*

De artikelen 2.51 en 2.52 gaan over zendtijdgaranties. Nu die garanties worden geschrapt, komen de artikelen te vervallen.

*Artikel I, onder P (artikel 2.53)*

*(2.53, eerste lid)* Op grond van het huidige eerste lid heeft de raad van bestuur de bevoegdheid de urenindeling op de programmakanalen te verzorgen. Deze formulering is verbonden aan huidige zendtijdgaranties in uren en aan lineaire verspreiding. Nu die zendtijdgaranties worden geschrapt en het non-lineaire (on-demand) aanbod een nadrukkelijker plaats krijgt, is de formulering aangepast: de raad van bestuur verzorgt de plaatsing van media-aanbod op aanbodkanalen.
*(2.53, tweede lid)* Het tweede lid wordt aangepast op de vervanging van programmakanalen door aanbodkanalen en het vervallen van de huidige zendtijdgaranties.

*Artikel I, onder Q (artikel 2.54)*

*(2.54, eerst lid)* Het huidige eerste lid van artikel 2.54 houdt verband met plaatsingsgaranties en komt vanwege het schrappen daarvan te vervallen.
*(2.54, eerste lid, nieuw)* Het nieuwe eerste lid wordt technisch aangepast op de definitiebepaling van concessiebeleidsplan. Daarnaast wordt deze aangevuld met een kwalitatieve bepaling die de raad van bestuur de opdracht geeft om, als onderdeel van zijn coördinerende taak ten aanzien van het media-aanbod, ruimte te bieden aan de media-instellingen voor plaatsing van media-aanbod. De omvang van die ruimte is gerelateerd aan de garantiebudgetten van artikel 2.149 Mediawet. Aldus is er in de wet een heldere relatie tussen garantiebudget en ruimte op de aanbodkanalen voor aanbod dat daarmee is gerealiseerd.
*(2.54, tweede en derde lid)* De vergrote toegang tot het bestel krijgt in de Mediawet allereerst zijn beslag in het hier voorgestelde tweede en derde lid van artikel 2.54. Het verzorgen van media-aanbod voor de landelijke publieke mediadienst blijft voorbehouden aan de landelijke publieke media-instellingen; de NPO kan dat niet zelf doen. Zij heeft immers geen erkenning voor het verzorgen van media-aanbod, en dat blijft ongewijzigd. Wat de NPO wel zal kunnen, is een voorstel voor content dat afkomstig is van een partij buiten het landelijke publieke bestel inbrengen om te worden gebruikt voor het verzorgen van media-aanbod binnen dat bestel. Het woord «voorstel» is gekozen om een breed spectrum te omvatten, van een idee voor een format tot een kant-en-klaar product. Het voorstel van buiten wordt door de raad van bestuur gekoppeld aan een landelijke publieke media-instelling. Dat kan zijn een omroeporganisatie, een omroepvereniging met een voorlopige erkenning (beide samen hierna: omroep), de NOS of de NTR.
Aanvullend voorschrift is dat afspraken die door de raad van bestuur worden gemaakt met de buitenpartij bindend zijn voor de media-instelling die het media-aanbod gaat verzorgen. De koppeling van buitencontent aan media-instelling vindt plaats in het kader van de bestaande geld-op-schema systematiek, waarin programmering met de bijbehorende bekostiging en de gecombineerde toedeling daarvan aan media-instellingen gebeurt aan de hand van «slots» op aanbodkanalen.[48] De voorstellen van buiten vinden dus net als de content die wordt gegenereerd door de media-instellingen zelf hun weg naar de publieke aanbodkanalen via het geld-op-schema. De raad van bestuur verzorgt de toedeling met besluiten, waartegen voor belanghebbenden bezwaar en beroep

[48] Zie Kamerstukken II 2004/05, 29 991, nr. 3, blz. 9 e.v., en het Coördinatiereglement Aanbodkanalen (besluit van de raad van bestuur van de NPO van 13 november 2012).

openstaat. Dat is in het geld-op-schema nu al zo, en dat verandert niet met dit voorstel. In de besluiten die betrekking hebben op het verzorgen van media-aanbod op basis van een voorstel van buiten zijn als extra elementen opgenomen (a) dat voorstel van buiten en (b) de afspraken die de raad van bestuur met desbetreffende partij van buiten het bestel heeft gemaakt. Artikel 2.88 (autonomie en verantwoordelijkheid van de publieke media-instelling ten aanzien van het door hen verzorgde media-aanbod) werkt ook hier. De omroepen en de NOS kunnen bovendien (anders dan de NTR) niet door de raad van bestuur worden belast met het verzorgen van het hier bedoelde media-aanbod. Zij hebben de keuze het media-aanbod met de partij van buiten al dan niet te verzorgen.

*Artikel I, onder R (artikel 2.55, tweede lid)*

Door een toevoeging aan artikel 2.2, tweede lid, onder f, wordt de coördinerende rol van de NPO ten aanzien van het rechtenbeheer geëxpliciteerd (zie de toelichting bij de wijziging van artikel 2.2). De hier voorgestelde aanvulling van artikel 2.55, tweede lid, is daarvan het complement: de landelijke publieke media-instellingen zijn gehouden in het kader van deze taak hun medewerking te verlenen.

*Artikel I, onder S (artikel 2.56)*

Het huidige artikel 2.56, eerste en tweede lid, schrijft redacties voor per algemeen programmakanaal, voor televisie en radio. Deze indeling wordt verlaten. In de nieuwe bepaling gaat het om een redactie voor het geheel van de aanbodkanalen. Dit voorstel biedt enerzijds de omroepen, de NOS en de NTR de zekerheid dat zij zijn vertegenwoordigd in een redactie en aldus kunnen adviseren over de programmering, en anderzijds de NPO de ruimte om maatwerk-redacties te formeren en genrecoördinatoren in te zetten die hun werk doen over de aanbodkanalen heen.

*Artikel I, onder T (artikel 2.57)*

Artikel 2.57 geeft voorschriften voor de inhoud van het zogenoemde coördinatiereglement (de regeling van de raad van bestuur voor de coördinatie en ordening van het media-aanbod op de aanbodkanalen van de landelijk publieke mediadienst, bedoeld in artikel 2.10, tweede lid, onder c). Het huidige onderdeel c heeft te maken met de huidige zendtijdgaranties, en de tekst daarvan komt met het schrappen van die garanties te vervallen. Het voorgestelde onderdeel c verplicht de raad van bestuur in het coördinatiereglement uit te werken hoe hij zijn nieuwe bevoegdheid op grond van artikel 2.54, tweede lid, gebruikt (het initiatief nemen tot media-aanbod naar aanleiding van een voorstel van buiten).

*Artikel I, onder U tot en met X, AA tot en met DD, GG tot en met II en LL (paragraaf 2.3.1 en artikelen 2.135, 2.141 tot en met 2.143, 2.167, 2.168, 2.169 a, 2.169b en 2.173a)*

In de Mediawet wordt een paragraaf ingevoegd met een regeling van de RPO. Deze krijgt een samenwerkings- en coördinatietaak voor de regionale publieke mediadienst en bevoegdheden om aan die taak inhoud te geven: het vaststellen van regelingen en van het concessiebeleidsplan RPO, het aangaan van de prestatieovereenkomst en het vaststellen van een overkoepelende begroting.
Voor de vormgeving van de RPO is aangesloten bij de (bestaande) regeling van de NPO in de Mediawet. Daarnaast is de RPO opgenomen in voorschriften voor de NPO en de publieke media-instellingen. Zie verder onder 7.1 van het algemeen deel van de toelichting.

*Artikel I, onder Y en EE (artikelen 2.125 tot en met 2.131 en 2.146)*

*(artikelen 2.125 tot en met 2.131)* Afdeling 2.5.5 regelt het Mediafonds. Dit fonds wordt opgeheven en de afdeling vervalt. Zie verder onder 8.1 van het algemeen deel van de toelichting.
*(2.146)* Artikel 2.146 noemt de doelen waarvoor de rijksmediabijdrage en de inkomsten van de Ster kunnen worden aangewend. In onderdeel h is daar het Mediafonds opgenomen. Dit onderdeel vervalt.

*Artikel Z (2.133)*

Door de aanpassing van artikel 2.133 wordt verduidelijkt dat de uitwisseling van media-aanbod tussen de landelijke, regionale en lokale media-instellingen valt binnen de publieke media-opdracht en geen nevenactiviteit is. Zie verder onder 7.2 van het algemeen deel van de toelichting.

*Artikel FF (artikel 2.150)*

Met de voorgestelde aanpassing van artikel 2.150 wordt geregeld dat het media-aanbod dat wordt verzorgd op basis van een voorstel van buiten, waarbij dus de raad van bestuur toepassing geeft aan het voorgestelde artikel 2.54, tweede lid, wordt bekostigd uit het programmaversterkingsbudget.

*Artikel I, onder JJ (artikel 2.170)*

Aan de bepalingen over de begroting van een regionale publieke mediadienst wordt toegevoegd dat deze is afgestemd op de begroting van de RPO voor de desbetreffende periode. Op die manier dient de RPO-begroting als kader voor de begrotingen van de afzonderlijke instellingen.

*Artikel I, onder KK (artikel 2.172)*

Voorgesteld wordt om artikel 2.172, derde lid, aan te passen. Deze bepaling bevat een delegatiegrondslag. De Minister van OCW kan bij ministeriële regeling nadere regels stellen over de inhoud en inrichting van de jaarrekening. Buiten twijfel wordt gesteld dat dit ook kan gaan over inzicht in de kosten van de programmering.

*Artikel I, onder MM (artikel 7.4)*

In verband met de oprichting van de RPO worden de incompatibiliteiten voor het Commissariaat uitgebreid: lidmaatschap daarvan gaat niet samen met het lidmaatschap van of een dienstbetrekking bij de RPO.

*Artikel I, onder NN (artikel 7.11)*

De bepalingen over taak, bevoegdheden en organen van de RPO (paragraaf 2.3.1) vallen niet onder het toezicht van het Commissariaat. Dit is overeenkomstig de situatie voor de analoge bepalingen over de NPO.

*Artikelen OO tot en met QQ (artikelen 7.12, 7.14 en 7.16)*

Er worden wijzigingen voorgesteld in verband met de sanctiebevoegdheid van het Commissariaat.
*(7.12)* Het Commissariaat heeft nu bij overtreding van de medewerkingsplicht op grond van artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen. Het Commissariaat kan

in deze situatie echter geen last onder dwangsom toepassen. Die bevoegdheid wordt hier toegevoegd. Zie verder onder 8.3 van het algemeen deel van de toelichting.
*(7.14)* Op grond van artikel 7.14 heeft het Commissariaat de bevoegdheid bij overtredingen een specifieke sanctie op te leggen, namelijk het intrekken van (uitzend)uren van, onder andere, publieke media-instellingen. Het Commissariaat kan hiertoe eigener beweging besluiten of op verzoek van de raad van bestuur. Deze sanctiemogelijkheid is gekoppeld aan de huidige zendtijdgaranties in uren en komt met het schrappen daarvan te vervallen.
*(7.16)* Artikel 7.16 bevat aanvullende voorschriften over de sanctie tot het intrekken van uren van publieke media-instellingen, en vervalt eveneens.

*Artikel RR (artikel 9.15)*

De vernummering van dit artikel betreft verbetering van een kennelijke misslag.

*Artikel SS (artikel 9.14c)*

De eerste concessie van de RPO zal een afwijkende geldingsduur hebben, om de concessieverlening vervolgens gelijk te kunnen laten lopen met de concessieperiode van de NPO. Er is daarom overgangsrecht nodig voor duur van de eerste concessie en het eerste concessiebeleidsplan RPO. Zie verder onder 7.1.3 van het algemeen deel van de toelichting.

**Artikel II**

In verband met de opheffing van het zelfstandig bestuursorgaan Mediafonds is, gelet op artikel 4 van de Archiefwet 1995, een bepaling nodig die zeker stelt dat zorg blijft gedragen voor de archiefbescheiden van het fonds die niet al zijn overgebracht naar een archiefbewaarplaats. Deze taak wordt overgenomen door de NPO.

**Artikel III**

De inwerkingtredingsbepaling houdt rekening met de Wet raadgevend referendum. Deze wet maakt het mogelijk om, op initiatief van burgers, een correctief raadgevend referendum te houden over wetsvoorstellen. Dit heeft onder andere gevolgen voor de inwerkingtreding. Voor dit wetsvoorstel (met uitzondering van de bepalingen over het Mediafonds, zie hierna) geldt dat de inwerkingtreding zodanig spoedeisend is dat niet kan worden gewacht op het tijdstip waarop komt vast te staan dat er geen referendum zal worden gehouden of op de uitslag van een eventueel referendum en de daaraan verbonden gevolgen. Onder 1 van het algemeen deel van deze toelichting is uitgelegd waarom inwerkingtreding per 1 januari 2016 nodig is. Door een beroep te doen op artikel 12 van de Wet raadgevend referendum wordt bewerkstelligd dat de algemeen geldende regeling voor inwerkingtreding van referendabele wetten uit deze wet tijdelijk buiten werking wordt gezet. Dit doet niet af aan de referendabiliteit van dit wetsvoorstel.
Verder maakt de inwerkingtredingsbepaling gefaseerde inwerkingtreding mogelijk. Dit is nodig in verband met de gewenste afwijkende inwerkingtredingsdatum van de bepalingen die zien op het vervallen van het Mediafonds (per 1 januari 2017).

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker